

# ANALISA

1981—5

ORIENTASI  
PEMBANGUNAN  
NASIONAL



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/*

*Penanggung jawab* : Kirdi DIPOYUDO

*Dewan Redaksi* : Daoed JOESOEOF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAHI, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAHI, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

*Redaksi Pelaksana* : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978

ISSN 0126—222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 3 489

PENGANTAR REDAKSI

364

NEGARA KESEJAHTERAAN ORIENTASI PEMBANGUNAN

*Kirdi DIPOYUDO*

367

ARTI PEMANFAATAN SUMBER DAYA ALAM BAGI  
PEMBANGUNAN

*Murwatie B. RAHARDJO*

379

POTENSI WILAYAH DAN MODERNISASI DALAM  
PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
PEDESAAN

*Sutomo ROESNADI*

392

INDUSTRI KECIL INDONESIA, MAMPUKAH  
BERPERAN?

*Rin Purwani BUDI*

406

BEBERAPA CATATAN TENTANG PEMANFAATAN  
DAN MANFAAT PROYEK ASAHAAN

*Pande Radja SILALAHI*

422

ARAH PENGEMBANGAN TRANSMIGRASI UNTUK  
PEMBANGUNAN NASIONAL

*Sunarto NDARU MURSITO*

434

MELALUI AGROBISNIS MENUJU KE SWASEMBADA  
PANGAN DAN PENINGKATAN EKSPOR INDONESIA

*William SOERYADJAJA*

447

# PENGANTAR REDAKSI

*Tujuan pembangunan nasional secara umum terungkap dengan jelas di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 di mana dinyatakan: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial." Penjabaran tujuan pembangunan dengan sistematika yang lebih jelas dibuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang pada hakekatnya adalah Pola Umum Pembangunan Nasional.*

*Pembangunan adalah suatu proses jangka panjang; oleh sebab itu perlu ditentukan orientasi dan strateginya. Untuk mewujudkan tujuan akhir pembangunan nasional secara nyata, maka segi perencanaan menjadi penting arinya. Baik perencanaan jangka panjang maupun perencanaan jangka pendek dalam berbagai kurun waktu tertentu merupakan tahap-tahap dalam rangka pencapaian tujuan nasional.*

*Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) di Indonesia dimaksudkan untuk secara bertahap meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat serta meletakkan landasan yang kuat untuk tahap pembangunan berikutnya. Kebijaksanaan pembangunan Indonesia sejak semula didasarkan pada 3 hal yang saling berkaitan, yaitu stabilisasi, pertumbuhan dan pemerataan. Pada awal periode Repelita III, ketiga asas ini diresmikan sebagai Trilogi Pembangunan dengan titik berat pada asas pemerataan disusul asas pertumbuhan dan stabilisasi. Masalah pemerataan ini dianggap sedemikian pentingnya sehingga pemerintah merasa perlu menuangkannya dalam suatu kebijaksanaan resmi, yaitu Delapan Jalur Pemerataan.*

*Seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat, timbul gejala polarisasi yang makin meningkat. Baik polarisasi regional antara daerah kota di satu pihak dan daerah pedesaan di pihak lain, maupun polarisasi sosial antara rakyat banyak yang miskin dan suatu golongan kecil masyarakat yang kaya dengan pola hidup yang serba mewah. Polarisasi semacam inilah yang secara*

berangsur-angsur ingin dihilangkan melalui berbagai kebijaksanaan yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam pembangunan nasional di mana usaha-usaha peningkatan taraf hidup menjadi perhatian utama, hendaklah dipegang teguh prinsip keadilan sosial, sehingga diperoleh suatu orientasi yang lebih jelas.

“Orientasi Pembangunan Nasional” adalah tema yang dipilih untuk ANALISA bulan Mei 1981 ini dan dibahas dalam tujuh buah karangan. Karangan-karangan ini masing-masing memiliki sudut tinjauan yang berbeda, akan tetapi semuanya memberikan sumbangan pemikiran terhadap kejelasan orientasi pembangunan nasional.

“Negara Kesejahteraan Orientasi Pembangunan,” yang ditulis oleh Kirdi DIPOYUDO merupakan karangan pertama yang membahas cita-cita dasar bangsa Indonesia. Perjuangan ke arah tercapainya negara kesejahteraan harus diperluas dan ditingkatkan. Sehubungan dengan itu perjuangan di negara-negara lain dapat dijadikan bahan perbandingan yang bermanfaat. Negara kesejahteraan adalah negara hari depan khususnya karena memadukan dua aspirasi manusia yang paling dalam yaitu aspirasi akan kemerdekaan dan aspirasi akan persamaan.

Seperti diketahui, sumber-sumber alam merupakan bagian yang tak terpisahkan dari suatu ekosistem, yaitu tempat berlangsungnya hubungan timbal balik antara makhluk hidup dan faktor alam. Dalam UUD 1945 disebutkan antara lain bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (pasal 33 ayat 3). Sebagai konsekuensinya kebijaksanaan pemerintah dalam pemanfaatan sumber daya alam haruslah ditujukan untuk kesejahteraan seluruh penduduk. “Arti Pemanfaatan Sumber Daya Alam bagi Pembangunan,” merupakan buah pemikiran Murwatie B. RAHARDJO yang menyoroti faktor-faktor yang harus diperhitungkan dalam pemilihan kebijakan menyangkut hal ini.

Tidak dapat disangkal lagi bahwa aspek-aspek pelayanan sosial dan pengenalan teknologi baru akan mempunyai dampak terhadap suatu masyarakat. Berhasil tidaknya peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan yang merupakan sekitar 80% penduduk Indonesia, tergantung pula pada kecepatan proses penyesuaian sosial budaya mereka dengan kebijakan-kebijakan yang diterapkan di suatu wilayah. Dalam karangan ketiga ANALISA bulan ini Sutomo ROESNADI membahas beberapa aspek potensial yang mungkin dapat digali, dikembangkan atau dibangkitkan kembali yang berasal dari daerah pedesaan itu sendiri, sehingga dapat menjadi sokoguru yang tangguh dalam menunjang pengembangan wilayah.

*Pembangunan industri Indonesia juga ditujukan untuk meningkatkan dan meratakan hasil pembangunan dengan menyebarkan kegiatan usaha di semua daerah, peningkatan partisipasi golongan lemah dalam pemilikan dan penye-lenggaraan usaha industri, perluasan lapangan kerja dan pemanfaatan potensi yang tersedia. Dalam Pelita III perhatian diberikan kepada pengembangan in-dustri kecil yang sifatnya padat karya. Permasalahan industri kecil itu dibahas oleh Rin Purwani BUDI dalam karangan keempat ANALISA ini. Melalui pengembangan industri kecil diharapkan dapat dicapai sasaran peningkatan dan perataan hasil pembangunan.*

*Karangan kelima nomor ini adalah "Beberapa Catatan tentang Peman-faatan dan Manfaat Proyek Asahan", yang ditulis oleh Pande Radja SILALAHI. Pembangunan proyek Asahan ini dilakukan dengan perhitungan bahwa banyak manfaat dapat dipetik daripadanya. Akan tetapi dalam proses-nya timbul akibat-akibat yang tidak dapat dielakkan yang ternyata merugi-kan, yang merupakan harga yang harus dibayar untuk memperoleh keun-tungan yang dimaksud. Dalam tulisan ini dibahas keuntungan proyek Asahan; pemanfaatan tenaga kerja Indonesia; penggunaan jasa-jasa dan produksi dalam negeri; dan masalah lingkungan serta pengelolaannya.*

*Soal pembangunan lain yang penting ialah transmigrasi yang pada dasar-nya menyangkut kepentingan rakyat kecil, yaitu penduduk yang menganggur atau berpendapatan rendah. Masalah-masalah yang berkaitan dengan pembi-naan transmigrasi dalam rangka menyukseskan pembangunan nasional itu dibahas dalam karangan Sunarto NDARU MURSITO "Arah Pengembangan Transmigrasi untuk Pembangunan Nasional", yang merupakan karangan keenam nomor ini.*

*Perkembangan ekonomi di satu pihak juga menimbulkan tantangan-tantangan baru di lain pihak. Selain krisis energi yang telah mulai beberapa tahun yang lampau, terdapat pula krisis pangan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang. Karangan William SOERYADJAYA "Melalui Agribis-nis Menuju ke Swasembada Pangan dan Peningkatan Ekspor Indonesia" merupakan suatu sumbangan pemikiran tentang peningkatan produksi pangan untuk mencapai swasembada pangan serta mengurangi ketergan-tungan Indonesia terhadap luar negeri. Pada gilirannya diharapkan Indonesia juga mampu mengekspor bahan pangan sehingga diperoleh devisa untuk membiayai pembangunan demi kepentingan seluruh rakyatnya.*

# NEGARA KESEJAHTERAAN ORIENTASI PEMBANGUNAN

Kirdi DIPOYUDO

Seperti berulang kali ditegaskan oleh Kepala Negara kita, masyarakat yang adil dan makmur masih jauh dari kenyataan. Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini telah banyak mencapai hasil, tetapi diperlukan beberapa Pelita lagi sebelum cita-cita kita itu terwujud. Baik keadilan maupun kemakmuran belum merata dalam masyarakat kita. Pada hemat kami salah satu faktor utama keadaan itu adalah kurang dipahaminya arti dan isi keadilan sosial yang merupakan sekaligus dasar dan tujuan negara kita. Kebanyakan uraian mengenai keadilan sosial hanyalah pernyataan-pernyataan umum serta singkat atau semacam lingkaran yang tidak menjelaskan artinya. Kita jarang menemukan buku atau karangan yang membahas sila itu, dan tulisan-tulisan yang membahasnya biasanya tidak membedakan antara keadilan dan keadilan sosial, padahal kata "sosial" tidak tanpa alasan ditambahkan pada kata keadilan.<sup>1</sup> Sehubungan dengan itu kiranya bermafaat membahas keadilan sosial dan tuntutan-tuntutannya terhadap negara maupun para warganya. Dalam tulisan ini kita akan membahas sebagai bahan perbandingan suatu usaha penting yang cukup berhasil melaksanakan keadilan sosial, yaitu negara kesejahteraan (welfare state).

## MUNCULNYA NEGARA KESEJAHTERAAN

Negara kesejahteraan adalah hasil keputusan masyarakat untuk mengambil alih tanggung jawab atas kesejahteraan semua warganya. Negara ini muncul pada waktu masyarakat atau pimpinannya menjadi yakin bahwa kesejahteraan orang-orang adalah terlalu penting untuk dibiarkan di tangan kebiasa-

<sup>1</sup> Lihat The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan* (Yogyakarta, 1979), khususnya hal. 5-7; dan Franz von Magnis, "Keadilan Sosial Apa Itu?" dalam majalah *Orientasi*, 1976, hal. 23

an atau pengertian-pengertian swasta dan oleh sebab itu juga merupakan urusan masyarakat. Setiap masyarakat, baik yang buta huruf maupun tidak, memikirkan anggota-anggotanya yang dalam kesulitan. Pada masyarakat primitif hal itu hampir semata-mata dilakukan oleh kelompok-kelompok primer seperti keluarga kecil atau besar, atau rukun tetangga yang membantu para warga yang menderita kekurangan atau menjadi korban bencana.

Dengan semakin kompleksnya masyarakat, tanggung jawab untuk membantu mereka yang dalam kesulitan diambil alih oleh instansi yang berkuasa. Di Inggeris misalnya sebuah undang-undang tahun 1572 menetapkan pembayaran-pembayaran wajib bagi rakyat untuk kaum miskin, dan *Old Poor Law* tahun 1601 secara definitif menerima asas tanggung jawab negara atas pemeliharaan fakir miskin, betapa terbatas pun bantuan itu. Undang-undang itu juga mewajibkan pajak khusus untuk fakir miskin. Namun beban tanggung jawab sebenarnya tetap dipikul oleh keluarga dan masyarakat setempat.

Pola itu berubah akibat *Revolusi Industri* dan perkembangan-perkembangan yang menyertainya. Industrialisasi dan urbanisasi yang menyertainya mempunyai berbagai akibat buruk yang mengubah struktur masyarakat. Pertama, kelompok-kelompok primer menjadi lemah dan tidak lagi mampu untuk menanggung orang-orang tua, orang-orang cacat, fakir miskin dan lain sebagainya. Kedua, akumulasi modal secara besar-besaran yang diperlukan industrialisasi cepat hanya dapat dicapai secara yang merugikan taraf hidup kaum buruh-konsumen. Karena kaum buruh tidak memberikan perlawanan yang efektif, maka timbul kemiskinan yang luas. Ketiga, sistem industri membuat lebih parah ketergantungan akibat pengangguran massal yang terpaksa. Dalam suasana itu muncul negara kesejahteraan.

Menurut filsafat di belakangnya, kemiskinan dan ketergantungan bukan akibat kesalahan pribadi tetapi akibat kekuatan-kekuatan buta. Dengan meningkatnya kekayaan hasil industri modern, cukup tersedia bagi semua warga masyarakat untuk menjamin suatu penghidupan yang layak tanpa menghukum atau merusak inisiatif orang-orang yang berbakat dan berinisiatif. *Suatu pendapatan yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar kehidupan secara memadai merupakan hak setiap warga masyarakat.* Kalau pendapatan seorang kurang dari itu, dia harus ditambah, bukan sebagai tindakan amal, tetapi sebagai tindakan keadilan sosial. Lagi pula, adanya kemiskinan luas dalam era meningkatnya harapan-harapan merupakan sumber keresahan dan pertentangan sosial yang mudah menjadi ledakan sosial.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Untuk sebagian diambil dari Harry K. Girvetz, "Welfare State", dalam David L. Sillis, Ed., *International Encyclopedia for the Social Sciences* (New York, 1972), Jilid 16, hal. 512-520; lebih lanjut lihat William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society* (London, 1976), hal. 11-19

## ASAS-ASAS DAN CIRI-CIRI

Negara kesejahteraan berakar pada *asas-asas pokok* berikut. Pertama, setiap warga masyarakat, semata-mata karena dia manusia, *berhak atas kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum*. Kedua, masyarakat sebagai persatuan orang-orang ikut *bertanggung jawab* atas taraf hidup minimum semua warganya, khususnya mereka yang lemah. Sehubungan dengan itu masyarakat, selain mengusahakan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup dasar, juga wajib menjamin agar semua warganya memiliki daya beli secukupnya dan harga-harga seimbang dengan daya beli itu. Oleh sebab itu, sebagai asas pokok ketiga, masyarakat harus memberikan *prioritas tinggi kepada penempatan penuh* (full employment) dan dalam rangka itu menyusun serta melaksanakan suatu strategi perluasan kesempatan kerja yang menyeluruh, agar setiap warga masyarakat yang mampu dan mau dapat bekerja secara produktif penuh sesuai dengan kecakapan dan sebanyak mungkin juga dengan keinginannya. Karena kebanyakan orang tidak dapat menemukan penghidupan yang layak selain dengan mendapatkan pekerjaan, maka *kesempatan kerja dianggap sebagai salah satu hak asasi manusia*, dan masyarakat wajib menjamin agar setiap warganya dapat menikmatinya. Pada waktu yang sama masyarakat wajib menjamin agar orang dapat bekerja dalam lingkungan sehat dan dengan syarat-syarat kerja yang baik serta mendapatkan balas karya yang wajar. Oleh sebab itu perlu ditetapkan undang-undang *upah minimum* yang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar tenaga kerja dan orang-orang tanggungannya. Dalam hubungan ini masyarakat harus menjaga agar tidak terjadi pemerasan tenaga kerja oleh majikannya. Selain itu masyarakat wajib, sebagai asas pokok yang keempat, menyajikan *pelayanan-pelayanan sosial* seperti pendidikan, pemeliharaan kesehatan, pengangkutan dan komunikasi, perumahan, jaringan jalan raya dan kereta api dan lain sebagainya, dan sebagai asas yang kelima mensponsori suatu *program jaminan sosial yang menyeluruh*. Sebagai asas yang keenam, masyarakat memungut sumbangan berupa pajak dari para warganya sesuai dengan kemampuan masing-masing, dan ini berarti suatu *sistem perpajakan progresif*.<sup>1</sup>

Negara kesejahteraan kiranya dapat dibatasi sebagai suatu negara yang mempunyai semua atau sebagian besar *ciri-ciri* berikut: (1) suatu sistem jaminan yang luas serta menyeluruh terhadap resiko-resiko kehidupan yang biasa seperti hari tua, sakit, kecelakaan, menganggur, melahirkan, ditinggal mati suami atau isteri; (2) pemerintah menyajikan banyak pelayanan sosial, seperti pendidikan, pemeliharaan keshatan, perumahan, pengangkutan dan

<sup>1</sup> Lihat William A. Robson, *op. cit.*, hal. 20-32; Michael P.O. Purcell, *The Modern Welfare State* (Dublin-London, 1953), hal. 71-72; dan William Ebcnstein, "Social Reform Programs, 1918 to 1956", dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), Jilid 25, hal. 186 d

komunikasi, jaringan jalan raya dan kereta api dan sebagainya; (3) kebijaksanaan penempatan penuh (full employment) tanpa menghitung biaya; (4) tingkat tinggi persamaan pendapatan berdasarkan sistem perpajakan progresif yang dimaksud untuk membagi kembali pendapatan; (5) pemilikan banyak jawatan dan industri yang menyangkut kepentingan orang banyak oleh pemerintah.<sup>1</sup>

## KEANEKARAGAMAN

Itulah orientasi umum negara kesejahteraan yang juga disebut negara pelayanan sosial. Akan tetapi negara kesejahteraan tidak dibawa secara lengkap dari cetak-cetak biru arsitek-arsitek sosial ke bumi Inggeris, Eropa kontinental dan Amerika Serikat. Sejarahnya berbeda dari negara ke negara dan secara demikian terdapat *beranekaragaman* negara kesejahteraan.

Kemenangan negara-negara demokrasi dalam Perang Dunia I telah merupakan suatu stimulans yang kuat bagi perkembangan partai-partai demokrasi sosial di seluruh dunia. Perang itu dilancarkan untuk *membela cita-cita kebebasan politik dan keadilan sosial* melawan imperialisme otoriter Jerman dan sekutu-sekutunya, dan selama perang itu dibuat janji-janji kepada rakyat di negara-negara demokrasi besar yang ikut berperang bahwa kemenangan militer akan disusul dengan pembentukan suatu *tata sosial baru atas dasar kesempatan dan persamaan yang lebih besar*.

## Inggeris

Di Inggeris, Partai Buruh mengungkapkan dalam pertumbuhan dan perkembangannya *protes terhadap tata sosial yang lama*. Didirikan tahun 1900, Partai Buruh hanya berhasil memenangkan 2 kursi dalam pemilihan umum tahun itu. Tetapi pada tahun 1910 partai bukan lagi faktor yang dapat diabaikan dalam politik, dan 40 orang anggotanya duduk dalam Majelis Rendah. Pada tahun 1918, tepat setelah perang berakhir, perwakilannya meningkat menjadi 57 orang, dan pada tahun 1922 Partai Buruh memenangkan 142 kursi dari 615 kursi. Secara demikian dia menjadi partai kedua yang paling kuat untuk pertama kalinya dan menggeser kedudukan Partai Liberal, yang sejak itu semakin kehilangan arti. Pada tahun 1924, Partai Buruh, biarpun masih merupakan minoritas dalam parlemen, membentuk suatu pemerintah dengan dukungan diam-diam Partai Liberal, tetapi eksperimen itu hanya berlangsung selama 10 bulan, karena kaum Liberal tidak mau mendukung

<sup>1</sup> Lihat Michael P.O. Purcell, *op. cit.*, hal. 71-72

kebijaksanaan-kebijaksanaan sosialis. Pada tahun 1929 Partai Buruh untuk pertama kalinya muncul sebagai partai yang paling besar dengan memenangkan 288 dari 615 kursi. Biarpun tidak memiliki mayoritas dalam Majelis Rendah, Partai Buruh membentuk suatu pemerintah yang bertahan sampai musim panas 1931. Terjadinya depresi dunia pada tahun 1929 memperlemah Inggeris, dan Pemerintah Partai Buruh mengundurkan diri karena tidak mampu menganut kebijaksanaan-kebijaksanaan sosialis untuk mengatasi krisis dan tidak mau mengambil tindakan-tindakan konservatif dengan maksud yang sama. Pada pemilihan umum yang menyusulnya Partai Buruh hanya memenangkan 52 dari 615 kursi dalam Majelis Rendah, tetapi pada tahun 1935, pemilihan umum terakhir sebelum Perang Dunia II, perwakilannya meningkat menjadi 154 kursi. Selama Inggeris diancam oleh agresi Fasis, rakyat tidak bersemangat untuk memulai suatu eksperimen pembaharuan sosial dan ekonomi yang penting.

Selama Perang Dunia II tiada pemilihan umum di Inggeris, tetapi tidak lama setelah peperangan di Eropa berakhir, diadakan pemilihan umum pada 5 Juli 1945. Partai Buruh memenangkan 394 dari 640 kursi, dan untuk pertama kalinya dalam sejarah Inggeris, Partai Buruh berhasil membentuk suatu pemerintah mayoritas. Pada tahun 1950 Partai memenangkan 315 dari 625 kursi, dan karena kecilnya selisih dan ketidakstabilan pemerintah akibatnya, pada tahun 1951 diadakan pemilihan umum lagi dan Partai Buruh dikalahkan oleh Partai Konservatif, yang memenangkan 321 lawan 295 kursi Buruh. Pada pemilihan tahun 1955 Partai Konservatif memenangkan 345 kursi dan Partai Buruh 277 kursi. Secara demikian politik Inggeris menjadi sistem dua partai lagi. Kaum Liberal praktis menghilang sebagai suatu faktor dalam kehidupan umum, dan pilihannya adalah antara Partai Konservatif dan Partai Buruh.

Antara 1900 dan 1918 Partai Buruh secara resmi belum menganut sosialisme, biarpun mempunyai banyak anggota sosialis. Pada tahun 1918 dia *menerima sosialisme dalam programnya tetapi tidak menjadikan dogma asas-asas sosialis*. Tiada komitmen akan pemilikan negara, dan pada setiap kasus harus dibuktikan secara pragmatis bahwa pemilikan negara akan lebih menunjang kesejahteraan umum daripada pemilikan swasta. Pada pemilihan umum tahun 1945 Partai Buruh tidak berkampanye dengan suatu program sosialisme yang abstrak, tetapi berjanji akan *menasionalisasikan industri-industri dan jawatan-jawatan yang disebutkan secara khusus*. Pada setiap kasus diterangkan mengapa nasionalisasi perlu dan ditetapkan kriteria yang jelas. Dalam satu kasus kriteriumnya boleh jadi suatu monopoli alamiah (seperti gas, penerangan, air, telepon dan telegram, dan lain-lain fasilitas); dalam lain kasus kriteriumnya ialah suatu industri penting yang sangat sakit dan kiranya tidak akan dapat disembuhkan di bawah perusahaan swasta yang tidak berencana (seperti batubara); dalam kasus lain lagi, boleh jadi suatu industri yang

terlalu penting, dalam waktu damai maupun perang, untuk dibiarkan di bawah kekuasaan swasta perusahaan swasta sekalipun ini sangat efisien dan kompetitif (seperti dalam industri baja). Nasionalisasi seluruh pengangkutan darat dengan kereta api, jalan raya dan udara diusulkan dengan pertimbangan bahwa persaingan yang mahal dapat dihindari dengan suatu koordinasi sistem pengangkutan yang dimiliki dan dikelola oleh suatu perusahaan negara. Akhirnya program pemilihan Partai Buruh tahun 1945 juga menjanjikan dibentuknya suatu *Dinas Kesehatan Nasional*, agar dapat disajikan maksimum fasilitas kesehatan dan medis untuk seluruh rakyat tanpa memperhatikan kemampuan orang masing-masing untuk membayar.

Menyusul pemilihan tahun 1945, Pemerintah Buruh secara metodis melaksanakan programnya. Merupakan suatu pujian bagi sikap moderat Partai Buruh dan bagi tingginya ketajaman politik dan akal sehat rakyat Inggeris bahwa dengan satu kekecualian nasionalisasi tidak banyak diperdebatkan. Kekecualianya adalah *nasionalisasi baja dan besi*. Argumentasi Kaum Konservatif ialah bahwa industri ini sangat efisien, dan bahwa kebutuhan kesejahteraan nasional dapat dipenuhi tanpa nasionalisasi. Dari semua tindakan nasionalisasi yang *paling populer* ialah *nasionalisasi dinas kesehatan*, karena ini menyentuh kehidupan rakyat sehari-hari. Biarpun tiada paksaan untuk ikut dalam Dinas Kesehatan Nasional, 97% penduduk ikut, dan lebih dari 96% dokter ikut. Terdapat banyak kesulitan administrasi untuk mendirikan mekanisme kompleks serupa itu, tetapi program itu telah mantap dalam kehidupan di Inggeris, dan tiada keinginan untuk kembali ke usaha swasta dalam kedokteran. Dinas-dinas kesehatan itu dilengkapi dengan suatu *sistem jaminan sosial yang menyeluruh*, yang menjamin orang-orang "dari buaian sampai ke liang kubur". Dalam sistem ini, perorangan khususnya dilindungi terhadap *pengangguran, hari tua, sakit* dan terdapat ketentuan-ketentuan tambahan untuk *tunjangan melahirkan, pensiun janda* dan *tunjangan-tunjangan keluarga*. Program jaminan sosial yang dilancarkan oleh Pemerintah Buruh itu bukanlah penemuan Partai Buruh, tetapi untuk pertama kalinya dirumuskan dalam Laporan Beveridge pada tahun 1942. Dalam Perang Dunia II, kedua partai berjanji akan menciptakan suatu sistem jaminan sosial yang menyeluruh bila dipilih sesudah perang.

Suatu kebijaksanaan Pemerintah Buruh yang lebih lanjut pada tahun-tahun 1945-1951 bertujuan untuk mewujudkan *persamaan sosial yang lebih besar*. Didirikannya institusi-institusi dasar negara kesejahteraan itu sendiri sudah menyumbang pada perwujudan persamaan sosial yang lebih besar, karena banyak fasilitas dan pelayanan dimasukkan dalam jangkauan rakyat banyak yang sejauh itu tidak mampu mendapatnya. Kesempatan-kesempatan pendidikan di tingkat menengah dan perguruan tinggi dibuka untuk anak-anak keluarga-keluarga dengan pendapatan yang lebih rendah dengan peningkatan jumlah dan besarnya bea siswa.

Dari semua metode yang digunakan, *perpajakan* adalah *pemerata yang paling besar*. Misalnya seorang dengan pendapatan kotor £ 100.000 setahun pada tahun 1910 mempunyai pendapatan bersih sekitar £ 94.000 setelah pajak-pajak dibayar. Pada tahun 1953 pendapatan bersihnya setelah pajak-pajak dibayar tinggal £ 6.000. Pajak warisan mengambil sekitar 50% kekayaan-kekayaan besar pada tahun 1938, dan sekitar 80% sesudah Perang Dunia II. Pada tahun 1938, tahun terakhir sebelum perang, di Inggeris terdapat 6.600 orang yang pendapatan bersihnya adalah £ 6.000 setelah pajak-pajak dibayar. Pada tahun 1954 jumlah itu menurun menjadi 190, biarpun nilai pond sementara itu tinggal separuh daya belinya sebelum perang. Untuk merumuskan trend ke arah persamaan itu dengan cara lain, dapat dilihat bahwa proporsi pendapatan nasional yang dibayarkan dalam upah-upah adalah 39% tahun 1938, tetapi meningkat menjadi 48% tahun 1952 (setelah pajak-pajak dibayar), sedangkan bagian dividen dan bunga dalam pendapatan nasional menurun dari 34 menjadi 25% dalam periode yang sama. Sekalipun kebijaksanaan-kebijaksanaan pembaruan sosial dan ekonomi itu tidak menghasilkan suatu masyarakat yang didasarkan atas persamaan mutlak seperti dimaksud, sementara bentuk ekstrem ketidaksamaan dapat dihapus.

Salah satu hasil Pemerintah Sosialis di Inggeris ialah *disingirkannya komunisme* sebagai suatu faktor penting dalam politik di Inggeris. Pada tahun-tahun antara Perang Dunia I dan II, golongan komunis biasanya mempunyai 1 wakil dalam Majelis Rendah; dalam pemilihan umum tahun 1945 mereka memenangkan 2 dari 640 kursi; dalam pemilihan umum tahun 1950, setelah 5 tahun pemerintahan Buruh yang kuat, mereka tidak berhasil memenangkan 1 kursipun dan kegagalan ini terulang pada tahun 1951 dan 1955. Demokrasi sosial atau sosialisme demokratis sama sekali bukan langkah pertama menuju komunisme tetapi jalan menuju penguburan komunisme. Sebaliknya, di mana sosialisme lemah, seperti di Perancis dan Itali, golongan komunis mampu mendapatkan lebih dari seperempat jumlah suara dalam pemilihan-pemilihan.

Apa yang dicapai Pemerintah Buruh pada tahun-tahun 1945-1951 cukup mengesankan, namun orang tidak dapat mengatakan apakah semuanya itu membuktikan bahwa nasionalisasi, dan betapa banyak nasionalisasi, adalah obat bagi penyakit-penyakit sosial dan ekonomi masyarakat industrial modern. Rakyat Inggeris adalah lebih terkesan oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan sosialis yang bertujuan untuk mewujudkan *persamaan sosial yang lebih besar lewat negara kesejahteraan* (welfare state) daripada oleh *nasionalisasi*. Sekalipun industri-industri dan jawatan-jawatan yang dinasionalisasikan, sebagai keseluruhan, tidak begitu buruk, tidak seorangpun mengatakan bahwa semuanya itu berhasil memecahkan masalah-masalah ekonomi yang mendesak untuk memperoleh pendapatan luar negeri yang cukup

untuk membeli pangan dan bahan mentah yang perlu untuk memberi makan kepada rakyat dan memutar roda industrinya. Sebelum mengambil tindakan-tindakan nasionalisasi lebih lanjut, rakyat Inggeris ingin melihat bagaimana jawatan-jawatan dan industri-industri yang dipindahkan ke pemilikan negara sejauh itu, dan Partai Buruh mengungkapkan itu dengan hanya mengusulkan program-program nasionalisasi yang sangat moderat dan relatif kecil dalam kampanye pemilihan tahun 1950, 1951 dan 1955.<sup>1</sup>

## Eropa Kontinental

Di Eropa Kontinental, *negara-negara Skandinavia* mempunyai *sejarah pembaruan sosial yang paling mengesankan* pada tahun-tahun antara kedua perang dunia. Sejak awal 1930-an, negara-negara itu merupakan negara-negara yang pertama yang diperintah oleh kabinet-kabinet sosialis dengan mayoritas dalam parlemen, dan sebagai hasilnya komunisme kehilangan banyak pengikutnya di ketiga negara (Norwegia, Denmark dan Swedia). Kebijaksanaan-kebijaksanaan gerakan-gerakan sosialis di Skandinavia *lebih menekankan pengembangan ekonomi dan jaminan sosial daripada nasionalisasi*, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi mereka lebih berkisar pada *tindakan-tindakan fiskal* (seperti uang murah) dan *perpajakan* daripada bentuk-bentuk pemilikan. Penempatan penuh (full employment) merupakan sasaran penting sosialisme Skandinavia, seperti dalam sosialisme Inggeris. Sebagai ilustrasi impak pemerintah sosialis dan dibangunnya negara kesejateraan atas nasib komunisme: dalam pemilihan di Norwegia tahun 1949 golongan komunis kehilangan 10 dari 11 kursi mereka dalam parlemen, sedangkan Partai Buruh berhasil meningkatkan perwakilannya dari 76 menjadi 84 dari 150 orang.

Salah satu pelajaran yang paling penting dari program pembaruan sosial dan ekonomi di Skandinavia tahun 1918-1956 adalah bahwa *tekanan lebih diletakkan pada sosialisasi daripada atas nasionalisasi*. Salah satu kelemahan yang paling serius dari pendekatan Inggeris ialah kecenderungan untuk mengganti pemilikan swasta dengan pemilikan negara. Sebagai akibatnya, bahaya suatu negara mahakuasa menjadi sangat nyata. Sebaliknya, program-program pembaruan Skandinavia berusaha menggunakan *lain-lain bentuk pemilikan sebagai ganti pemilikan swasta*. Sumbangan pembaruan sosial Skandinavia yang paling penting ialah lebih digunakannya *gerakan koperasi* daripada negara sebagai agen pembaruan. Sedangkan di Inggeris gerakan koperasi dibatasi pada perdagangan grosir maupun eceran barang-barang tertentu seperti di

<sup>1</sup> Sebagian besar diambil dari William Ebenstein, *loc. cit.*, hal. 185-186d; lihat Harry K. Girvetz, *loc. cit.*, hal. 514-515; dan Michael P.O. Purcell, *op. cit.*, khususnya hal. 66-84

kebanyakan negara lain, negara-negara Skandinavia menggunakan koperasi dalam pembersihan perumahan jembel (slum clearance), asuransi kesehatan, dan banyak bentuk produksi industri dan distribusi lain. Jenis pemilikan sosial ini berusaha menghindari kesalahan-kesalahan kapitalisme swasta yang tak dikendalikan maupun bahaya-bahaya etatisme.<sup>1</sup>

Jerman telah mendahului Inggeris. Suatu *sistem nasional asuransi sosial* ditetapkan pada 1880-an. Dengan tekad untuk melawan himbauan Marxisme dan dalam kesadaran bahwa suatu kelas buruh yang kuat akan memperkuat negaranya, Pemerintah Bismarck *mewajibkan asuransi sosial bagi seluruh bangsa Jerman*. Secara berturut-turut ditetapkan undang-undang asuransi sakit (1883), undang-undang kompensasi buruh (1884) dan undang-undang asuransi wajib hari tua dan cacat (1889). Dalam periode itu beberapa negara Eropa lain juga mengeluarkan *perundang-undangan jaminan sosial*, tetapi kebanyakan perundang-undangan ini menetapkan pemberian subsidi kepada perkumpulan tolong-menolong yang telah ada. Jerman adalah satu-satunya negara yang dalam periode itu menggunakan asuransi wajib dalam programnya yang luas dan menyeluruh. Program itu diperluas sesudah Perang Dunia I untuk mencakup asuransi pengangguran maupun hari tua dan kesehatan.<sup>2</sup>

Perancis baru kemudian menetapkan undang-undang jaminan sosial, tetapi melakukannya sekaligus. Pada tahun 1928 ditetapkan *asuransi wajib sakit, melahirkan, cacat, hari tua dan ditinggal mati*. Antara Perang Dunia I dan II kebanyakan negara Eropa juga menetapkan asuransi hari tua, dan banyak negara juga memberikan tunjangan untuk orang-orang cacat dan yang ditinggal mati. Selain itu di banyak negara ditetapkan undang-undang asuransi pengangguran, dan sebagian besar wajib.<sup>3</sup>

## Amerika Serikat

Di Amerika Serikat pembaharuan-pembaharuan fundamental agak lamban datangnya. Diperlukan *depresi besar* tahun 1930-an, yang memaksa berjuta-juta tenaga kerja menganggur untuk waktu lama dan menyajikan paradoks kemiskinan massa di tengah-tengah potensi kemakmuran yang besar, untuk memaksa negara turun tangan. Presiden Roosevelt mulai masa jabatannya yang pertama pada tahun 1933 dengan melancarkan program *New*

1 Lihat William Ebenstein, *loc. cit.*, hal. 186b-186d

2 Lihat Harry K. Girvetz, *loc. cit.*, hal. 515; dan Kenneth W. Herrick, "Social Security", dalam *Encyclopedia Americana* (New York, 1971), Jilid 25, hal. 186j

3 Lihat Kenneth W. Herrick, *loc. cit.*, hal. 186j

*Deal* yang mencakup serangkaian tindakan darurat untuk menghadapi masalah-masalah praktis yang mendesak. Pada tahun 1933 itu ditetapkan *undang-undang penyesuaian pertanian* untuk menolong para petani dengan menaikkan harga-harga pertanian. Undang-undang ini pada tahun 1936 dinyatakan tidak konstitusional oleh Mahkamah Agung, tetapi pada tahun 1938 dikeluarkan undang-undang penyesuaian baru. Sementara itu pada tahun 1935 Pemerintah Federal membentuk *Works Progress Administration* untuk memberikan bantuan pekerjaan kepada para penganggur.

Pada tahun 1935 itu juga diletakkan dasar-dasar negara kesejahteraan dengan ditetapkannya *National Labor Relations Act* dan *Social Security Act*, yang merupakan dua dari empat sokogurunya. Yang pertama yang dikenal sebagai *Wagner Act* mengatur hubungan buruh-majikan dan dianggap sebagai *Magna Carta* perburuhan Amerika Serikat. Maksud utamanya ialah mendorong diadakannya tawar menawar kolektif antara majikan dan buruh dalam rangka perbaikan kedudukan dan nasib kaum buruh. Pada tahun 1947 undang-undang ini mengalami sebuah amandemen lewat *Labor-Management Relations Act*, yang dikenal sebagai *Taft-Hartley Act*.

*Social Security Act* menetapkan asuransi sosial, mula-mula untuk jaminan hari tua (65 tahun ke atas) tenaga kerja, tetapi secara berangsur-angsur diperluas untuk meliputi juga jaminan orang-orang yang ditinggal mati oleh tenaga kerja dan orang cacat, jaminan kesehatan, kompensasi pengangguran, bantuan pemerintah dan pelayanan-pelayanan welfare. Asumsinya ialah bahwa negara ikut bertanggung jawab untuk melindungi perorangan terhadap resiko-resiko hari tua, sakit ditinggal mati dan menganggur.

Sokoguru ketiga negara kesejahteraan Amerika Serikat adalah *Fair Labor Standards Act* tahun 1938 yang menetapkan *upah minimum* tenaga kerja. Undang-undang ini kemudian diperbaiki untuk mencakup hampir semua tenaga kerja dan meningkatkan upah minimum per jam. Sokoguru yang keempat adalah *Employment Act* tahun 1946 yang didasarkan atas kesadaran bahwa program penempatan penuh melibatkan *hak-hak asasi manusia* karena mayoritas penduduk yang terbesar tidak dapat menemukan penghidupan selain dengan mendapatkan pekerjaan. Ditegaskan bahwa "Kebijaksanaan dan tanggung jawab Pemerintah Federal yang berlanjut adalah menggunakan segala sarana praktis untuk memajukan maksimum penempatan, produksi dan daya beli, lagi pula mengkoordinasikan dan memanfaatkan segala rencana, fungsi dan sumber dayanya dengan maksud untuk menciptakan dan mempertahankan, dengan cara yang dirancang untuk membina dan memajukan usaha kompetitif bebas dan kesejahteraan umum, syarat-syarat di mana akan tersedia kesempatan-kesempatan kerja yang bermanfaat, termasuk usaha sendiri, untuk mereka yang mampu, mau dan mencari pekerjaan".

Undang-undang ini merupakan suatu komitmen penting. Asumsinya ialah bahwa *pengangguran massal dapat ditangkis* dan bahwa hal itu menjadi *tanggung jawab pemerintah*.

Logika komitmen ini berarti bahwa diperlukan *kebijaksanaan fiskal dan moneter bagi penyehatan ekonomi* dan oleh sebab itu sebagai suatu bagian integral program kesejahteraan. Maksimum penempatan harus diusahakan bersama-sama dengan maksimum produksi maupun daya beli. Sehubungan dengan itu harus diambil tindakan-tindakan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas. Dalam pembagian kembali pendapatan, inisiatif dan usaha tidak boleh kehilangan dorongan sehingga produktivitas menurun. Pemerataan pendapatan harus bergandengan dengan pertumbuhan ekonomi.

Pada tahun 1965 Kongres menambahkan *perawatan medis* dan *rumah sakit* kepada *Social Security Act*, yang dikenal dengan nama *Medicare*. Ini terdiri atas dua jenis asuransi, yaitu asuransi rumah sakit dan asuransi medis. Yang pertama adalah fundamental dan dibiayai dengan premi yang dibayar oleh majikan dan buruh. Yang kedua adalah pelengkap dan membantu membayar rekening dokter.<sup>1</sup>

## PENUTUP

Tanpa mengubah bentuk dasar pemerintahan dan cara hidup, negara kesejahteraan di Inggeris, Amerika Serikat, negara-negara Skandinavia, lain-lain negara Eropa Barat dan lain-lain negara telah *memperkuat demokrasi dengan meningkatkan keamanan, harga diri dan kemerdekaan warga negara*. Negara kesejahteraan berhasil mengatasi ketegangan-ketegangan dan tekanan-tekanan dalam negeri tanpa perang saudara, kamp-kamp konsentrasi, dan pembunuhan-pembunuhan yang telah menandai rejim-rejim totaliter baik fasisme maupun komunisme. Ia bukan saja memberikan cukup peluang bagi bantuan diri (*self help*) dan apa yang disebut kapitalisme kesejahteraan (*welfare capitalism*), tetapi juga menggalakkan inisiatif swasta yang kreatif dan menunjang kebebasan dengan menyingkirkan ketakutan, memperkecil penderitaan dan mengurangi permusuhan dalam masyarakat. Dalam negara kesejahteraan usaha bebas (*free enterprise*) dipertahankan tetapi diawasi dan dikendalikan demi terwujudnya kesejahteraan umum. Biarpun sejauh ini terdapat kekurangan-kekurangan dan kelemahan-kelemahan yang harus diatasi, tanda-tanda menunjukkan bahwa negara kesejahteraan adalah *negara hari*

<sup>1</sup> Mengenai Amerika Serikat sebagai negara kesejahteraan lihat Harry K. Girvetz, *loc. cit.*, hal. 514-520; dan William Ebenstein, *loc. cit.*, hal. 186d-186e

*depan*, khususnya karena memadukan dua aspirasi manusia yang paling dalam, yaitu aspirasi akan kemerdekaan dan aspirasi akan persamaan.<sup>1</sup>

Negara kesejahteraan juga merupakan cita-cita bangsa Indonesia. Dalam Pembukaan UUD 1945 ditetapkan bahwa pemerintah juga bertugas "untuk memajukan kesejahteraan umum", khususnya "dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Sesuai dengan itu pada pasal 27 ayat 2 UUD 1945 itu ditetapkan: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Sejauh ini telah ditetapkan dan dilaksanakan banyak kebijaksanaan untuk mewujudkannya, tetapi kita masih jauh dari cita-cita itu. Oleh sebab itu perjuangan negara kesejahteraan kita perlu ditingkatkan dan diperluas. Dalam rangka itu perjuangan di negara-negara tersebut dapat menjadi bahan perbandingan yang bermanfaat.

---

<sup>1</sup> Lihat William Ebenstein, *loc. cit.*, hal. 186d

# ARTI PEMANFAATAN SUMBER DAYA ALAM BAGI PEMBANGUNAN

Murwatie B. RAHARDJO\*

## PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan antara lain bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (pasal 33 ayat 3). Dalam hal yang menyangkut pemanfaatan sumber-sumber alam terutama bagi kepentingan kesejahteraan seluruh penduduk, pemerintah telah membuat dan melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaannya berdasarkan pada pasal tersebut di atas. Hal ini tercermin dari langkah-langkah yang diambil dalam Pelita selama ini.

Seperti diketahui bahwa sumber-sumber alam merupakan bagian yang tak terpisahkan dari suatu ekosistem, yaitu tempat berlangsungnya hubungan timbal balik antara makhluk hidup dan faktor-faktor alam, antara makhluk hidup satu sama lain dan antara faktor alam satu sama lain.

Gejala alam yang ditunjukkan negara-negara berpotensi sumber alam, masalahnya semakin menarik sejak permulaan tahun tujuhpuluhan abad ini. Suatu kenyataan dengan jelas menunjukkan bahwa sumber-sumber daya alam yang berada di wilayah negara-negara berkembang cukup potensial, di mana selama ini menjadi sumber bahan dasar/mentah negara-negara maju/industri. Namun kini negara-negara berkembang telah mulai sadar bagaimana memanfaatkan sumber-sumber alam tersebut tanpa mengganggu keseimbangan ekosistem yang ada. Dalam tulisan ini akan dicoba ditunjukkan beberapa faktor yang harus diperhitungkan untuk memutuskan suatu kebijaksanaan menyangkut hal ini.

## PENDUDUK

Usaha-usaha pembangunan yang dilakukan perlu diserasikan dengan kedudukan, situasi serta kondisi sumber-sumber alam dan lingkungan hidupnya dalam menuju peningkatan mutu kehidupan yang lebih baik. Dalam hal ini faktor penduduk merupakan faktor yang sangat penting, oleh karena pembangunan itu sendiri dilakukan berdasarkan gejala-gejala yang ada pada penduduk yang antara lain meliputi jumlah, penyebaran, pertumbuhan maupun tingkat kebahagiaannya.

Pada dasarnya manusia memanfaatkan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhannya serta meningkatkan kesejahteraannya. Masyarakat manusia yang terpenuhi segala kebutuhannya disebut makmur. Oleh karena itu apabila ditinjau dari segi ini maka hubungan empiris yang ada dapat disebut sebagai berikut:<sup>1</sup>

$$\text{Kemakmuran} = \frac{\text{Sumber daya alam yang dikelola}}{\text{Banyaknya penduduk yang memanfaatkan}}$$

Sedangkan masalah penduduk di Indonesia yaitu adanya tekanan kepada duduk yang berjalin erat dengan kemiskinan hidup, telah mendorong penduduk untuk memanfaatkan sumber daya alamnya sebagai usaha untuk memenuhi kebutuhannya. Perkembangan jumlah penduduk yang tidak seimbang di antara wilayah/pulau-pulau di Indonesia sangat berhubungan erat dengan produksi bahan makanan. Hal ini banyak tergantung dari cara-cara produksi serta tingkat kesuburan tanah. Pulau Jawa dengan tanahnya yang begitu subur dan telah lama dikenal dengan cara pengeringan tanahnya yang intensif, dengan sendirinya menunjukkan bahwa di jaman yang lampau memberikan hasil produksi yang berlebih-lebihan bagi penduduknya. Oleh karena itu pada umumnya kelaparan adalah sesuatu yang jarang terjadi di Pulau Jawa, sehingga jumlah penduduk dapat berlipat ganda. Ada kemungkinan terselenggaranya kerajaan-kerajaan besar seperti Majapahit, Mataram di Pulau Jawa di masa yang lampau antara lain juga karena adanya produksi pertanian yang berlebihan terutama beras. Juga adanya bangunan-bangunan candi besar di Jawa hanya mungkin, karena untuk membangun candi-candi tersebut tersedia tenaga kerja manusia yang cukup dan juga adanya kemakmuran penduduknya yang disebabkan pertanian sawah yang intensif.

Keadaan yang sebaliknya yang terjadi di Luar Jawa, tanah dikerjakan secara berladang. Pertanian ladang yang berpindah-pindah tidak memberikan

<sup>1</sup> Bandingkan dengan Ishemat Soerianegara, Ir. M.Sc. Ph.D., *Pengelolaan Sumber Daya Alam Bagian I*, Sekolah Pasca Sarjana Jurusan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Institut Pertanian Bogor, 1977, hal. 12

hasil yang cukup. Oleh karena itu jumlah penduduk tidak seberapa banyak dan tersebar di daerah yang sangat luas.

Kesuburan tanah di Pulau Jawa yang merupakan salah satu pemberian alam kepada penduduknya pada umumnya terdiri dari variasi jenis-jenis tanah podsolik merah kuning, latosol, alluvial, tanah mediteran merah kuning, sampai tanah andosol. Jenis-jenis tanah ini sangat baik bagi hampir semua jenis pertanian. Sebenarnya jenis-jenis tanah ini juga hampir terdapat di seluruh Indonesia, namun cara pengolahan tanah di Pulau Jawa secara intensif lebih dahulu daripada di Luar Pulau Jawa. Hal ini juga terlihat dari tertanamnya kekuasaan asing (Belanda) dengan sungguh-sungguh di Pulau Jawa lebih dahulu daripada kebanyakan pulau yang lain.

Pada waktu daya dukung ("carrying capacity") lingkungan dan sumber daya alam untuk manusia masih besar, maka kemakmuran masih bisa dirasakan oleh penduduk suatu daerah. Hal ini berarti pula bahwa kemakmuran akan cepat berkurang dengan bertambahnya penduduk secara berlipat ganda dan berkurangnya sumber daya alam yang tersedia. Demikian halnya dengan Pulau Jawa yang kini telah dirasakan rendahnya daya dukung wilayah sehubungan dengan pertambahan penduduknya. Dalam jangka waktu 156 tahun (1815-1971) jumlah penduduk Jawa meningkat sebesar hampir 19 kali lipat. Masalah yang timbul yang makin lama makin berlarut menjadi kemicikan yang masih sulit dipecahkan oleh pembangunan sekarang ini adalah masalah pemilikan tanah. Sistem warisan pada kebanyakan penduduk Jawa menyebabkan tanah garapan terpecah menjadi keping-keping yang kurang produktif. Pemilikan keping-keping sempit tanah garapan penduduk tidak disertai dengan pengenalan pembatasan kelahiran maupun tidak diperolehnya pelayanan pendidikan yang dapat mempertinggi kualitas tenaga kerjanya. Sehingga pada gilirannya timbul penilaian adanya kerusakan sumberdaya sumberdaya tanah di Jawa. Kerusakan ini dikarenakan adanya kegiatan penduduk yang mulai memanfaatkan sumber daya yang lain seperti penebangan pohon-pohon di daerah sekitarnya (pada umumnya di lereng-lereng gunung) untuk diambil sebagai kayu bakar atau bahan-bahan bangunan yang lain, baik untuk keperluan sendiri maupun untuk dijual. Pada mulanya tidak disadari bahwa akibat dari kegiatan ini ternyata makin memperburuk keadaan tanah pertanian yang ada di bawahnya. Adanya banjir-banjir yang terjadi di daerah hilir adalah akibat kegiatan-kegiatan di daerah hulu tersebut. Hal ini dikarenakan air hujan tidak ada yang menahannya, sehingga erosi tanah di lereng-lereng gunung tidak dapat dihindarkan lagi. Akibat lebih lanjut adalah berkurangnya sumber-sumber mata air di mana ini sangat penting bagi kehidupan. Selain itu timbulnya tanah-tanah kritis di daerah yang terjadi erosi. Tanah kritis adalah tanah yang telah mengalami atau dalam proses kerusakan fisik/kimia/biologis sehingga membahayakan fungsi hidrologi,

erologi, produksi, pertanian, pemukiman dan kehidupan sosial ekonomi dari daerah lingkungan pengaruhnya. Tanah tersebut menjadi kritis karena penggunaannya tidak sesuai dengan kemampuannya.<sup>1</sup>

Suatu Simposium Tanah Kritis tahun 1975, telah menggambarkan bahwa luas tanah kritis di seluruh Indonesia adalah 20 juta ha. Diperkirakan bahwa tanah-tanah kritis tersebut meluas 1-2% tiap tahun jika usaha-usaha yang memadai tidak dilaksanakan. Jumlah tanah kritis yang ada ini terdiri dari:<sup>2</sup>

- 3 juta ha tanah tegalan;
- 13 juta ha padang alang-alang, tanah-tanah kosong/gundul dan tanah-tanah terlantar lainnya;
- 4 juta ha belukar.

Sedangkan penyebarannya adalah:

- Di Luar Jawa seluas kira-kira 16 juta ha, terutama berupa padang alang-alang dan belukar, dengan konsentrasi utama di Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan, Lampung, Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat;
- Di Jawa, seluas 4 juta ha berupa tanah tegalan dan tanah-tanah kosong/gundul dan tanah-tanah terlantar lainnya.

Gambaran yang sangat umum di atas tentu saja masih banyak hal-hal yang berkaitan dengan hubungan antara penduduk dan sumber daya alam serta lingkungan hidup. Gambaran tersebut bermaksud ingin menunjukkan bahwa sebenarnya gejala keadaan ini sudah lama terlihat oleh kita, namun penanggulangan/penanganan masalah-masalah seperti ini secara sungguh-sungguh baru terjadi di Indonesia pada beberapa tahun yang lalu. Namun hal ini tidak berarti pada waktu sebelumnya tidak ditangani dengan sungguh-sungguh, akan tetapi waktu itu belum dimasukkan dalam suatu program kerja pengelolaan dan pembangunan sumber daya dan lingkungan hidup. Sehingga pada permulaan tahun 1978 masalah ini ditangani oleh Lembaga Pemerintah secara tersendiri di bawah Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup.

## SUMBERDAYA-SUMBERDAYA ALAM DI INDONESIA

Sumber daya alam seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3, dapat diklasifikasikan menjadi: sumber daya tanah, ter-

1 Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup, *Laporan Kualitas Lingkungan Hidup Indonesia 1979*, hal. 75

2 *Ibid.*, hal. 76

masuk sumber daya hutan, bahan tambang atau mineral; air, termasuk sumber daya akuatik.

Tanah merupakan sumber daya alam fisik yang sangat penting peranannya bagi kehidupan manusia yaitu sebagai ruang atau tempat tinggal dan kegiatan manusia dan sebagai penyangga maupun tempat beradanya segala keperluan bagi manusia seperti: (1) untuk bercocok tanam, beternak, memelihara ikan; (2) sebagai pendukung vegetasi hutan, padang rumput yang hasil-hasilnya diperlukan oleh manusia; (3) selain itu tanah juga mengandung bahan-bahan mineral atau batu-batuan yang berguna bagi keperluan manusia.

Untuk mengetahui gambaran tentang penggunaan tanah di Indonesia maka dapat dilihat pada Tabel 1. Seperti yang dikemukakan sebagian di muka, maka dapat disebutkan bahwa tanah yang subur lebih banyak digunakan untuk pertanian dan biasanya berpenduduk padat. Misalnya Pulau Jawa, jika dibandingkan dengan pulau-pulau lain memiliki tanah yang lebih subur, pertaniannya lebih maju dan kepadatan penduduknya paling tinggi. Sehingga kepadatan penduduk Pulau Jawa ini telah menjadi salah satu masalah nasional yang sangat kompleks pengaruhnya terhadap pembangunan sekarang ini. Selain itu tanah dengan keadaan topografi yang tidak berat (datar, landai, bergelombang atau berbukit rendah serta yang lebih mudah dicapai, lebih dulu digunakan untuk kegiatan manusia daripada yang medannya berat serta susah dicapai. Dengan mengamati dan pengalamannya, manusia dapat menilai kesuburan, kesesuaian dan kemampuan tanah untuk pertanian. Namun dengan tingginya jumlah penduduk maka makin lebih banyak jumlah areal tanah yang diperlukan untuk pertanian. Sehingga pada saat ini kita dapat menyadari adanya kerusakan sumber daya alam yang sebenarnya. Hal ini kemudian menyadarkan kepada para ahli untuk mendapatkan jalan ke luar guna menyelamatkan dan memperbaiki sumberdaya-sumberdaya yang ada dan yang telah rusak. Salah satu faktor yang menjadi sumber kerusakan sumber daya tanah dapat disebutkan bahwa selama ini anggapan yang ada ialah bahwa usaha pertanian hanya terbatas pada kegiatan cangkul-mencangkul dan bercocok tanam saja, baik bagi petani-petani sendiri maupun bagi petugas penyuluh pertanian. Sehingga selama ini tidak terpikir adanya suatu industri pertanian.<sup>1</sup> Industri pertanian dapat berupa industri pengolahan hasil pertanian yang dihasilkan petani, atau industri yang menghasilkan sarana-sarana kegiatan pertanian, dan sebagainya.

Keadaan sebaliknya terjadi pada tanah di Luar Pulau Jawa. Pada umumnya penggunaan tanahnya untuk kegiatan pertanian masih dilakukan dengan sistem perladangan. Hal ini tidak terlepas dengan adanya sumber daya hutan

<sup>1</sup> Harian *Kompas*, tanggal 26 Maret 1981

PENGUNAAN TANAH DI INDONESIA MENURUT DAERAH (satuan 1.000 ha)

| Daerah                  | Luas<br>Daerah <sup>3</sup> | Pertanian Rakyat <sup>1</sup> |              |            | Jumlah    | Ladang <sup>1</sup> | Perkebunan<br>Besar <sup>2</sup> | Hutan <sup>3</sup> | Kolam <sup>4</sup> | Tambak <sup>4</sup> |
|-------------------------|-----------------------------|-------------------------------|--------------|------------|-----------|---------------------|----------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
|                         |                             | Sawah                         | Tanah Kering | Perkebunan |           |                     |                                  |                    |                    |                     |
| 2                       | 3                           | 4                             | 5            | 6          | 7         | 8                   | 9                                | 10                 | 11                 | 12                  |
| <u>Sumatera</u>         | <u>47.361</u>               | 109                           | 158          | 267        | 8         | 1.128               | <u>28.420</u>                    | <u>9.2</u>         | <u>17.1</u>        |                     |
| 1. Aceh                 | 5.539                       | 216                           | 639          | 855        | 144       | 735                 | 4.090                            | 0.4                | 16.6               |                     |
| 2. Sumatera Utara       | 7.076                       | 98                            | 179          | 277        | 17        | 24                  | 4.350                            | 1.8                | 0.5                |                     |
| 3. Sumatera Barat       | 4.977                       | 45                            | 470          | 515        | 53        | 24                  | 2.360                            | 4.0                |                    |                     |
| 4. Riau                 | 9.456                       | 52                            | 234          | 286        | 25        | 14                  | 6.600                            | -                  |                    |                     |
| 5. Jambi                | 4.492                       | 258                           | 1.450        | 1.708      | 304       | 20                  | 3.670                            | 0.3                |                    |                     |
| 6. Sumatera Selatan     | 10.368                      | -                             | -            | -          | 3         | 4                   | 4.660                            | 1.5                |                    |                     |
| 7. Lampung              | 3.331                       | -                             | -            | -          | 3         | 3                   | 1.386                            | 0.5                |                    |                     |
| 8. Bengkulu             | 2.117                       | -                             | -            | -          | 66        | 1.304               | 0.7                              |                    |                    |                     |
| <u>Jawa</u>             | <u>13.218</u>               | <u>59</u>                     | <u>6</u>     | <u>9</u>   | <u>15</u> | <u>0</u>            | <u>649</u>                       | <u>2.891</u>       | <u>24.0</u>        | <u>118.2</u>        |
| 9. DKI Jaya             | 59                          | 789                           | 709          | 1.498      | 79        | 309                 | 934                              | 1                  | 0.9                | 1.8                 |
| 10. Jawa Barat          | 4.630                       | 786                           | 1.035        | 1.821      | 54        | 90                  | 624                              | 16.8               | 16.8               | 37.7                |
| 11. Jawa Tengah         | 3.421                       | 49                            | 144          | 193        | 17        | 4                   | 18                               | 1.7                | 25.2               |                     |
| 12. D.I. Yogyakarta     | 317                         | 898                           | 1.222        | 2.120      | 35        | 246                 | 1.314                            | 0.2                | 0                  | 53.5                |
| 13. Jawa Timur          | 4.792                       | 599                           | 708          | 127        | 12        | 34                  | 41.470                           | 0.4                |                    | 1.1                 |
| <u>Kalimantan</u>       | <u>53.946</u>               | <u>109</u>                    | <u>335</u>   | <u>389</u> | <u>55</u> | <u>0</u>            | <u>12</u>                        | <u>9.760</u>       | <u>0.1</u>         |                     |
| 14. Kalimantan Barat    | 14.676                      | 54                            | 107          | 109        | 216       | 13                  | 13.075                           | -                  |                    |                     |
| 15. Kalimantan Tengah   | 15.260                      | -                             | -            | -          | 22        | 22                  | 1.395                            | 0.2                |                    |                     |
| 16. Kalimantan Selatan  | 3.766                       | -                             | -            | -          | 43        | 5                   | 17.240                           | 0.1                |                    |                     |
| 17. Kalimantan Timur    | 20.244                      | 9                             | 96           | 105        | 43        | 33                  | 9.910                            | 3.2                |                    |                     |
| <u>Sulawesi</u>         | <u>18.922</u>               | <u>56</u>                     | <u>415</u>   | <u>471</u> | <u>78</u> | <u>14</u>           | <u>1.384</u>                     | <u>1.1</u>         |                    |                     |
| 18. Sulawesi Utara      | 1.902                       | 73                            | 178          | 251        | 9         | 1                   | 1.388                            | 0.6                |                    |                     |
| 19. Sulawesi Tengah     | 6.973                       | 138                           | 128          | 266        | 18        | 2                   | 3.588                            | 0.6                |                    |                     |
| 20. Sulawesi Tenggara   | 2.768                       | 32                            | 395          | 427        | 134       | 1                   | 1.063                            | 0.1                |                    |                     |
| 21. Sulawesi Selatan    | 7.278                       | -                             | -            | -          | 24        | 24                  | 6.000                            | 5                  |                    |                     |
| 22. Bali                | 556                         | -                             | -            | -          | -         | -                   | 31.500                           | 0.1                |                    |                     |
| 23. Nusa Tenggara Barat | 2.017                       | -                             | -            | -          | -         | -                   | -                                |                    |                    |                     |
| 24. Nusa Tenggara Timur | 4.787                       | -                             | -            | -          | -         | -                   | -                                |                    |                    |                     |
| 25. Maluku              | 7.450                       | -                             | -            | -          | -         | -                   | -                                |                    |                    |                     |
| 26. Irian Jaya          | 42.198                      | -                             | -            | -          | -         | -                   | -                                |                    |                    |                     |
| 27. Timor Timur         | -                           | -                             | -            | -          | -         | -                   | -                                | -                  |                    |                     |
| Indonesia               | 190.457                     | 4.075                         | 8.809        | 12.884     | 1.249     | 1.873               | 122.227                          | 38.2               |                    | 186.0               |

Sumber: 1 BPS 1969  
2 BPS 1975  
3 BPS 1976

seperti yang terdapat di Kalimantan. Dalam abad ini masih banyak wilayah-wilayah di dunia ini sistem perladangan seperti ini, seperti sebagian besar petani di Benua Afrika, Amerika Latin dan Asia Tenggara yang tidak padat penduduknya.<sup>1</sup> Pada dasarnya unsur-unsur yang terdapat dalam sistem perladangan adalah: (a) melaksanakan rotasi tanah secara bergiliran dengan musim tanam yang pendek diikuti dengan musim bera yang panjang; (b) pembukaan tanah dilakukan dengan membakar hutan; (c) tenaga kerja manusia adalah faktor produksi utama, sedang hewan kerja dan pupuk kandang hampir tidak digunakan sama sekali; (d) mempergunakan alat yang sederhana; (e) petaninya berpindah-pindah dan tidak mempunyai kedudukan yang tetap. Sehingga dengan demikian makin bertambahnya jumlah penduduk dan belum berkembangnya teknologi, maka sistem perladangan sangat membahayakan kelestarian sumber alam sebagai faktor produksi utama. Di Indonesia dewasa ini terdapat sekitar 1,3 juta petani peladang yang belum menetap usahanya. Dan ini merupakan 15% dari seluruh usaha tani di Indonesia.<sup>2</sup>

Sedangkan hutan di Indonesia merupakan vegetasi alam utama dan merupakan sumber daya alam yang amat penting. Menurut Direktorat Jenderal Kehutanan, 1976, luas hutan alam diperkirakan 105 juta ha (Tabel 2). Selain itu terdapat hutan-hutan sekunder dan hutan-hutan tanaman yang luasnya kira-kira 16,7 juta ha, sehingga luas seluruh hutan di Indonesia 122,2 juta ha. Ternyata dari segi tata guna tanah, hutan menempati luas yang terbesar yaitu meliputi 64,1% dari luas seluruh daratan. Adapun menurut fungsinya hutan di Indonesia terdiri dari hutan lindung (47%); hutan produksi (31%); hutan suaka alam dan wisata (3%); dan hutan cadangan (19%). Dari Tabel 2 ternyata hutan hujan bawah yaitu yang terdapat di daerah beriklim basah dengan ketinggian 0-1.000 meter di atas permukaan laut, adalah yang terpenting sebagai sumber penghasil kayu. Jenis-jenis pohon yang menguasai hutan ini adalah Dipterocarpaceae dan terutama terdapat di Kalimantan dan Sumatera.

Sumber daya mineral yang terpenting di Indonesia adalah minyak bumi, batu bara, timah putih, nikel, bauksit, emas, perak, intan, besi, mangan, dan lain-lain. Pada waktu ini, minyak bumi dan timah putih merupakan tambang mineral yang sangat penting bagi Neraca Pembayaran kita. Bahkan kiranya sudah dapat dipastikan bahwa perkembangan Neraca Pembayaran Indonesia di tahun-tahun mendatang akan banyak dipengaruhi oleh perkembangan

<sup>1</sup> A.T. Birowo, "Aspek-aspek Ekonomi Perladangan", dalam *Berita Antropologi*, No. 18 Tahun VI, Nopember 1974

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 23

Tabel 2

## LUAS DAN PENYEBARAN FORMASI-FORMASI HUTAN ALAM UTAMA

| Formasi Hutan     | Luas<br>(juta ha.) | Daerah Penyebaran Utama                |
|-------------------|--------------------|--|
| Hutan pantai      | 1,0                | Sumatera, Jawa, Bali, Sulawesi         |
| Hutan payau       | 1,0                | Sumatera, Jawa, Kalimantan, Irian Jaya |
| Hutan rawa        | 13,0               | Sumatera, Kalimantan, Irian Jaya       |
| Hutan rawa gambut | 1,5                | Sumatera, Kalimantan                   |
| Hutan hujan       | 89,0               | Sumatera, Kalimantan, Irian Jaya       |
| Hutan musim       | 1,0                | Jawa, Nusa Tenggara, Sulawesi          |
| Jumlah            | 105,0              |  |

*Sumber:* Direktorat Kehutanan, 1976, dalam Ishemat Soerianegara, *Pengelolaan Sumber Daya Alam Bagian I*, Sekolah Pasca Sarjana Jurusan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Institut Pertanian Bogor, 1977

harga minyak dunia dan kemampuan kita untuk mengekspornya.<sup>1</sup> Namun kita sadar bahwa dengan meningkatnya kebutuhan konsumsi minyak dalam negeri pada tahun-tahun mendatang maka dapat diperkirakan, bahwa volume ekspor minyak pada tahun-tahun itu akan mengalami penurunan. Yang kita harapkan adalah apabila dilakukan pencarian dan penggalian sumber-sumber minyak baru dan sumber-sumber energi di luar minyak dengan baik, maka bisa tidak terjadi penurunan volume ekspor minyak.

Seperti kita ketahui bahwa sebagian terbesar dari penerimaan devisa kita, termasuk juga penerimaan negara, adalah berasal dari hasil pengolahan dan ekspor kekayaan alam kita. Dalam Tabel 3 berikut ini akan terlihat kedudukan minyak sebagai salah satu sumber penerimaan negara yang dari tahun ke tahun semakin penting. Terlihat jelas bahwa peranan minyak, dalam hal ini pajak perseroan, bagi penerimaan dan belanja negara terutama semenjak Pelita II dan seterusnya. Dari hasil pajak perseroan minyak saja ternyata telah memberikan sumbangan lebih dari 55% dari penerimaan dalam negeri. Bahkan pada tahun I dan II Pelita III ini, hasil perseroan minyak semakin meningkat lagi dengan mencapai 61,48% dan 71,01% dari penerimaan dalam negeri. Demikian juga untuk tahun-tahun selanjutnya hasil pajak perseroan minyak masih terus diharapkan terutama guna membiayai pembangunan secara nasional.

Demikian halnya dengan sumber daya air, yang termasuk di dalamnya sumber daya akuatik. Kehidupan ini, sangat mutlak memerlukan air. Indonesia yang terletak di kawasan iklim tropis dengan curah hujannya yang

<sup>1</sup> Ali Wardhana, "Natural Resources Development and Balance of Indonesia", dalam Symposium on Cooperation between Asia-Pacific and Japan in the 1980s, *Majalah Keuangan*, No. 97

Tabel 3

PERKEMBANGAN PENERIMAAN DALAM NEGERI, 1969/1970-1980/1981  
(dalam miliar rupiah)

| Periode             | Tahun Anggaran | Pajak langsung     | Pajak tidak langsung | Minyak             | Bukan pajak                        |
|---------------------|----------------|--------------------|----------------------|--------------------|------------------------------------|
| <b>Repelita I</b>   |                |                    |                      |                    |                                    |
| (1969/70-1973/74)   |                | 428,3<br>(16,6%)   | 1.099,8<br>(42,7%)   | 918,4<br>(35,7%)   | 128,1<br>(5%) 2.574,6<br>(100%)    |
| <b>Repelita II</b>  |                |                    |                      |                    |                                    |
| (1974/75-1978/79)   |                | 2.276,0<br>(15,5%) | 3.698,7<br>(25,1%)   | 8.097,9<br>(55,1%) | 630,5<br>(4,3%) 14.703,1<br>(100%) |
| <b>Repelita III</b> |                |                    |                      |                    |                                    |
| 1979/1980           |                | 768,3<br>(14,1%)   | 1.160,1<br>(21,3%)   | 3.344,8<br>(61,5%) | 167,3<br>(3,1%) 5.440,5<br>(100%)  |
| 1980 / 1981         |                | 959,6<br>(10,6%)   | 1.492,8<br>(16,5%)   | 6.430,1<br>(71,0%) | 172,8<br>(1,9%) 9.055,3<br>(100%)  |

Sumber: Diolah dari Nota Keuangan dan RAPBN 1980/1981

Tabel 4

KEADAAN POTENSI AIR DI INDONESIA (berdasarkan Doelhomid, 1972)

| Pulau         | Luas<br>(km <sup>2</sup> ) | Penduduk<br>(1.000 orang) | Curah hujan<br>efektif<br>(mm/tahun) | Potensi air                     |                               | Luas sawah<br>irigasi<br>(km <sup>2</sup> ) |
|---------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---|
|               |                            |                           |                                      | Total<br>(juta m <sup>3</sup> ) | Per cap.<br>(m <sup>3</sup> ) |   |
| Jawa          | 132.200                    | 76.100                    | 1.200                                | 158.000                         | 2.000                         | 25.300                                      |
| Sumatera      | 473.600                    | 20.800                    | 1.645                                | 779.000                         | 37.000                        | 2.780                                       |
| Kalimantan    | 539.450                    | 5.200                     | 1.660                                | 895.000                         | 174.000                       | 2.790                                       |
| Sulawesi      | 189.050                    | 8.500                     | 1.185                                | 224.000                         | 26.000                        | 2.970                                       |
| Bali          | 5.560                      | 2.120                     | 710                                  | 4.000                           | 1.800                         | 730   |
| Nusa Tenggara | 68.050                     | 4.490                     | 175                                  | 12.000                          | 2.600                         | 1.700                                       |
| Maluku        | 74.500                     | 1.090                     | 1.115                                | 83.000                          | 76.000                        | 0   |
| Irian Jaya    | 421.950                    | 920                       | 1.410                                | 595.000                         | 648.000                       | 0   |
| Jumlah        | 1.904.360                  | 119.220                   |                                      | 2.750.000                       | 23.000                        | 41.270                                      |

Sumber: Ishemat Soerianegara, *Pengelolaan Sumber Daya Alam Bagian I*, Sekolah Pasca Sarjana Jurusan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Institut Pertanian Bogor, 1977, hal. 126

cukup bervariasi di seluruh wilayah, sangat berpotensi sumber mata air. Beratus-ratus sungai besar dan kecil adalah merupakan potensi sumber pembangkit yang dapat kita harapkan untuk dikembangkan untuk masa-masa yang akan datang dan juga untuk keperluan pengadaan pengairan yang perlu dipikirkan bagi perluasan kegiatan pertanian dalam usaha mencukupi kebutuhan pangan terutama di Luar Jawa. Selain itu juga cukup tersedia sumber-sumber air bumi (groundwater) terutama sebagai sumber sumur artesis. Potensi air di Indonesia dapat dilihat dalam Tabel 4.

## PEMANFAATAN DAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA ALAM DI INDONESIA

Pokok masalah yang dihadapi negara-negara berkembang adalah ingin meningkatkan taraf hidup penduduknya. Ini berarti bahwa negara-negara berkembang, dalam hal ini termasuk Indonesia, harus mengelola kekayaan alamnya sedemikian rupa sehingga tidak merusak lingkungan hidupnya. Hal ini khususnya menyangkut sumber daya alam yang bersifat "lestari" (yang dapat memperbarui dirinya, renewable resources). Ini berarti bahwa pengelolaan sumberdaya-sumberdaya alam satu sama lainnya seperti tanah, kekayaan hutan dan tanaman lain, kekayaan hayati laut dan sebagainya harus diatur sedemikian rupa sehingga tidak memusnahkan kemampuan sumber-sumber tersebut.

Dalam proses pertumbuhan ekonomi ada 3 faktor yang mempengaruhi perubahan pada pola dan tingkat intensitas penggunaan sumber daya alam:<sup>1</sup>

1. Faktor permintaan dapat mengubah komposisi produk domestik bruto. Indonesia sebagai negara berkembang terutama dalam proses modernisasi dan perluasan kegiatan industri, perlu menghindari kenaikan intensitas penggunaan bahan dasarnya. Hal ini tidak hanya dilakukan dalam strategi konsepsinya, tetapi harus juga dalam strategi pelaksanaannya. Periode di mana tingkat intensitas bertambah dengan menaiknya pendapatan per kapita, telah terlampaui. Kenyataan-kenyataan yang ada antara lain:
  - (a) Adanya ketimpangan pembagian pendapatan di antara penduduk Indonesia di mana masih terdapatnya jurang yang lebar antara penduduk kaya dan penduduk miskin; (b) Gejala rusaknya lingkungan alam yang dibabkan oleh masyarakat sendiri maupun pengusaha yang diberi hak untuk mengelola suatu sumber daya alam misalnya hutan. Data yang dapat menggambarkan keadaan ini adalah bahwa dari seluruh areal hutan di Indonesia seluas 122 juta ha, maka seluas 38 juta ha dicadangkan sebagai

<sup>1</sup> Soemitro Djojohadikusumo, *Indonesia dalam Perkembangan Dunia Kini dan Masa Datang*, LP3ES, 1976, hal. 66

sumber produksi. Dalam Pelita I sampai tahun pertama Pelita III tidak kurang dari 382 pemegang HPH (Hak Pengusahaan Hutan) diberikan kepada pengusaha-pengusaha nasional maupun asing dengan luas areal 35.887.150 ha.<sup>1</sup> Dari sejumlah areal hutan tersebut sekitar 20 juta ha telah dinilai rusak.<sup>2</sup> Gambaran ini menunjukkan suatu contoh pemanfaatan sumber daya alam yang merusak lingkungan, walaupun untuk ini telah diadakan seperangkat peraturan yang berdasarkan Undang-undang No. 5/1967 yang tentunya memakai asas ekonomi negara dari pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Tidak diungkiri bahwa hasil dari pengusahaan hutan cukup mendatangkan devisa bagi negara, namun perlu diperhatikan cara-cara pelestarian hutan untuk waktu-waktu yang akan datang. Seperti diketahui bahwa hutan ternyata mempunyai peranan yang penting sekali dalam kesatuan ekosistem sumber daya alam. Rusaknya hutan dapat berakibat rusaknya ekosistem yang ada yang pada gilirannya akan berakibat pada kehidupan maupun kegiatan manusia di sekitarnya. Adanya suatu keyakinan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat Indonesia maka kenyataan-kenyataan tersebut di atas dapat lebih membuka perhatian terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada di Indonesia, terutama dalam hal pemanfaatannya.

2. Kemajuan teknologi dapat menurunkan tingkat intensitas penggunaan bahan dasar. Hal inilah yang terutama ingin ditonjolkan dalam setiap kegiatan perekonomian. Namun demikian, adalah suatu kenyataan bahwa dalam hal pengolahan dan pengembangan sumber-sumber alam yang telah menunjukkan sumbangan yang besar terhadap neraca pembayaran, ternyata hanya memberikan sumbangan yang kecil terhadap perluasan kesempatan kerja bila dibandingkan dengan besarnya tenaga kerja yang tersedia. Hal ini disebabkan oleh karena kegiatan-kegiatan di bidang produksi pertambangan minyak dan kehutanan lebih bersifat padat modal daripada padat karya. Oleh karena itu dalam rangka mencapai tujuan memanfaatkan sumberdaya-sumberdaya alam dan sekaligus memperluas kesempatan kerja, maka kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah dalam Pelita III adalah sebagai berikut: (1) Membangun industri-industri kerajinan yang menggunakan bahan-bahan dari sumber-sumber alam yang ada di dalam negeri serta yang dapat menyerap banyak tenaga kerja; (2) Sumber-sumber yang ada di Luar Jawa mulai digarap, terutama dalam bidang pertanian. Kebijaksanaan ini lebih dikaitkan dengan pelaksanaan transmigrasi, di mana dari sini banyak didapat tenaga kerja; (3) Usaha mengurangi ketergantungan kepada ekspor bahan mentah; (4) Usaha-usaha ke arah pengembangan sumber-sumber energi lain sebagai pengganti minyak bumi.

<sup>1</sup> Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden R.I., 16 Agustus 1980

<sup>2</sup> Harian *Kompas*, 22 Januari 1980

3. Peranan adanya produksi sintetis dan substitusi (pengganti). Usaha-usaha konkrit yang dilakukan dalam rangka pengembangan sumber daya alam dapat disebutkan antara lain: (1) Pengelolaan suatu daerah aliran sungai (DAS). Di sini segala kegiatan disesuaikan dengan sifat air serta pengaturan penggunaannya, seperti yang dilakukan di DAS Cisadane-Jakarta-Cibeet dan Pulau Timor bagian barat; (2) Penghijauan dan reboisasi adalah satu usaha dalam rangka penyelamatan hutan, tanah dan air. Namun usaha yang telah dilakukan selama ini belum banyak memberikan manfaat yang memadai karena kurangnya kesungguhan dan juga kurang mam-punya para pimpinan pelaksana proyek; (3) Menetapkan daerah-daerah tertentu sebagai kawasan perlindungan dan pelestarian alam dengan men-dasarkan pada adanya jenis tumbuh-tumbuhan yang langka dan khas dan menggunakan pendekatan ekosistem.

## PENUTUP

Perhatian yang semakin besar terhadap sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah suatu pertanda pembangunan kita telah mengarah kepada pembangunan yang kualitatif. Kita telah menapak ke suatu pembangunan yang tidak hanya mengejar jumlah materi saja tetapi juga mutu dari pembangunan itu bagi kehidupan masyarakat Indonesia. Jadi dalam memanfaatkan sumber daya alam bagi pembangunan ini harus tidak ke luar dari ekosistem yang ada. Pada pokoknya usaha pengembangan sumberdaya-sumberdaya alam termasuk menyelamatkan kekayaan alam kita yaitu hutan, tanah dan air, memerlukan kesadaran keikutsertaan masyarakat dalam penanganannya. Jadi dalam hal ini walaupun dalam Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan dalam pasal 33 ayat 3, yaitu bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, tidak harus dimaksud bahwa tanggung jawab terhadap kekayaan alam di Indonesia ini sepenuhnya hanya pada negara, yang dalam hal ini pemerintah. Walaupun untuk ini telah dikeluarkan berbagai macam peraturan yang mengaturnya, namun partisipasi masyarakat pun diperlukan untuk ikut memelihara, melestarikan dan mengembangkan sumber kekayaan alam kita. Sampai saat ini perhatian kita yang terbesar adalah pada cara-cara untuk menghemat sumber daya alam yang tidak bisa diperbaharui/diganti, seperti bahan tambang dan mineral-mineral. Namun usaha-usaha untuk selalu mencari sumber-sumber baru yang lain terus dilakukan, meskipun untuk ini kita harus memakai cara/tenaga bantuan asing. Masalah penelitian, inventarisasi dan pengelolaan tentang sumber-sumber alam kita masih dilakukan dengan bantuan asing. Untuk sementara hal ini sangat kita perlukan sebelum tenaga-tenaga dan kemampuan Indonesia dapat melakukan dan menghadapi sendiri masalah ini.

## DAFTAR BACAAN

- 1 Ali Wardhana, "Natural Resources Development and Balance of Payment of Indonesia", dalam *Majalah Keuangan* No. 97
- 2 Bintarto, Prof., *Beberapa Aspek Geografi*, Penerbit Karya, Yogyakarta, 1968
- 3 Ishemat Soerianegara, Ir., *Pengelolaan Sumber Daya Alam Bagian I dan II*, Sekolah Pasca Sarjana Jurusan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Institut Pertanian Bogor, 1977
- 4 Pranoto Asmoro, "Perspectives of Natural Resources Inventory in Indonesia", dalam *A Report on the LIPI-NAS Workshop on Natural Resources*, Vol. III-A, LIPI and National Academy of Sciences, USA Workshop on Natural Resources Jakarta, September 11-16, 1972
- 5 Majalah *Agro Ekonomi*, Nopember 1978
- 6 Majalah *Berita Antropologi*, No. 18, Tahun ke-6, Nopember 1974
- 7 Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia, *Pelaksanaan Tahun I Repelita III*, tanggal 16 Agustus 1980
- 8 *Laporan Kualitas Lingkungan Hidup Indonesia, 1979*, Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup
- 9 Nota Keuangan dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Tahun 1980/1981
- 10 Repelita III 1979/1980-1983/1984, Buku III

# POTENSI WILAYAH DAN MODERNISASI DALAM PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT PEDESAAN\*

Sutomo ROESNADI

## 1. PENDAHULUAN

Mengingat hampir 80% penduduk Indonesia berada di pedesaan, maka selayaknyalah kiranya apabila dalam perencanaan dan pelaksanaan Pelita dewasa ini, pengembangan wilayah mendapat perhatian menonjol, terutama dalam kaitannya dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan.

Tidak dapat disangkal lagi bahwa aspek-aspek pelayanan sosial, pengenalan teknologi baru di pedesaan akan mempunyai dampak terhadap masyarakat pedesaan itu sendiri. Berhasil atau tidaknya kesejahteraan masyarakat pedesaan ditingkatkan, tergantung pula dari cepat atau tidaknya proses penyesuaian sosial-budaya mereka dengan kebijakan-kebijakan yang diterapkan pemerintah di wilayah tersebut.

Proses penyesuaian sosial-budaya dan tradisi masyarakat desa dengan kebijakan-kebijakan pemerintah dan pengenalan teknologi baru tergantung pula pada faktor-faktor berikut:

- (a) seberapa jauh pelaksanaan keputusan-keputusan pemerintah pusat dilaksanakan dengan baik melalui jalur-jalur administrasi dan politik pemerintah lokal;
- (b) bagaimanakah implementasi pengenalan teknologi baru dan dampaknya terhadap masyarakat pedesaan;
- (c) bagaimanakah tingkat kemajuan dari masyarakat pedesaan yang ada;
- (d) keserasian sentralisasi dan desentralisasi;
- (e) memperhatikan perimbangan kepentingan nasional dan wilayah.

\* Dalam versi yang hampir sama diajukan dalam *Lokakarya Pemanfaatan Perencanaan Pembangunan Daerah Kerja Sama Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Sukabumi dengan IPB-ITB dan UI* pada 17 Maret 1981. DR. Sutomo Roesnadi adalah Staf Pengajar FIS-UI, ex-Direktur Studi Pembangunan Indonesia, FIS-UI—ISS Den Haag.

Mengingat berbagai ragamnya adat-istiadat, serta kondisi berbagai wilayah Indonesia (topografi, geografi, iklim, sumber-daya dan lain-lain), maka mungkin pengembangan wilayah di Indonesia ini tidak bisa mengambil pola yang seragam.

Dengan demikian setiap kebijakan pemerintah yang menyangkut pengembangan wilayah harus disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi dari setiap wilayah tersebut, seperti halnya yang telah dilakukan dalam pengkategorian berbagai pengembangan wilayah utama di tanah air. Sudah tentu hal ini tidak berarti akan menyimpang dari pola dasar Pembangunan Nasional sendiri, seperti tertera pada GBHN maupun pada Pelita. Sebaliknya hal tersebut merupakan rangkaian keterpaduan kebijakan pemerintah yang didukung oleh adanya keserasian dalam pengembangan wilayah di berbagai daerah pedesaan. Walaupun demikian dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa ketimpangan, sehingga peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan tidak mendapat perhatian selayaknya.

Di dalam masalah ini penulis akan mencoba menyajikan beberapa aspek potensial yang mungkin dapat digali, dikembangkan atau dibangkitkan kembali yang berasal dari daerah pedesaan itu sendiri, sehingga akan merupakan sokoguru yang tangguh dalam menunjang pengembangan wilayah.

## 2. NILAI-NILAI TRADISIONAL DAN MODERN

Era pembangunan yang telah memasuki pertengahan dasawarsa kedua di negara kita telah sama-sama kita saksikan dan alami dengan diintroduksikannya nilai-nilai modern melalui bermacam-macam tahapan pengetrapan teknologi, dan pada waktu yang sama terjadi pula proses pudarnya atau musnahnya nilai-nilai tradisional.

Teknologi komunikasi yang begitu cepat menjalar hampir ke seluruh pelosok pedesaan, tidak ayal lagi menimbulkan efek-efek negatif, di samping efek-efek yang menguntungkan bagi daerah-daerah tersebut.

Rakyat pedesaan diperkenalkan dengan berbagai produk teknologi modern, baik yang berupa bahan-bahan kimia, misalnya makanan, sandang, pupuk, obat-obatan, tanaman jenis unggul, dan produk-produk teknologi lainnya berupa mesin-mesin. Mengingat cepatnya teknologi komunikasi yang berkembang di tanah air kita terutama di Pulau Jawa, maka peranan nilai-nilai tradisional mulai didesak atau diambil alih sama sekali oleh nilai-nilai modern tadi.

Jika sampai pada tahun 1960-an, terutama pada daerah-daerah pertanian di Pulau Jawa pada umumnya terdapat berbagai jenis tanaman padi, palawija dalam suatu areal persawahan, maka setelah Revolusi Hijau dengan diperkenalkannya berbagai padi jenis unggul, maka apa yang kita jumpai dewasa ini ialah penyeragaman jenis tanaman padi unggul pada areal persawahan yang luas.

Sangat menarik untuk dikaji lebih lanjut, apakah cara dan kebiasaan menanam padi yang lebih tradisional harus serta merta diganti atau diambil alih, karena telah diperoleh penemuan teknologi baru yang memiliki jangka waktu penanaman yang lebih pendek, dan hasil per hektare yang lebih banyak.

Demikian pula halnya dengan penggunaan obat-obatan anti hama (insektisida, pestisida) dan pupuk hasil teknologi kimia modern, apakah obat-obatan itu telah berhasil kemanjurannya? Dengan penggunaan alat-alat pertanian modern, apakah telah tersedia penampungannya bagi buruh tani yang tersingkirkan dari wilayah pertanian? Seberapa jauh penyeragaman jenis padi unggul ada relevansinya dengan merajalelanya hama, terutama hama wereng?

Menurut seorang ahli ekologi Indonesia, Prof. Otto Sumarwoto, kemungkinan sekali bahwa hama wereng atau apapun jenisnya hama tersebut cenderung menyerang tanaman yang satu saja jenisnya, dalam hal ini varitas unggul. Sedangkan sebelum tahun 1960-an terdapat puluhan, bahkan ratusan jenis padi di sebuah areal persawahan, belum lagi aneka ragamnya palawija yang merupakan tanaman tumpang sari. Sehingga kalau terjadi serangan hama, maka yang diserang hanya jenis tanaman tertentu, dan jenis tanaman lainnya yang tidak disukainya, bebas dari gangguan hama.

Secara tidak sadar kita juga akan melihat adanya suatu keterpaduan kegiatan rakyat pedesaan dalam peningkatan kesejahteraan di wilayahnya pada periode sebelum tahun enam puluhan, karena di samping bertanam padi dan palawija, masih terdapat kegiatan perikanan darat, sungai, peternakan, perkebunan pekarangan dan lain sebagainya. Sehingga seakan-akan terdapat pengefisiensian penggunaan waktu dan penggunaan bahan-bahan hasil dan limbah pertanian, palawija, perkebunan, peternakan, perikanan, yang hampir tanpa menggantungkan sama sekali pada pupuk, obat-obatan dan jenis unggul dari tanaman tertentu.

Misalnya dari hasil padi, yang berupa beras, dedak, jerami semuanya dipergunakan untuk makanan manusia (beras), hewan (dedak), jerami untuk atap ataupun sebagian dimasukkan kembali ke dalam sawah untuk pupuk. Jerami dan dedak tadi merupakan pula bahan baku untuk pembuatan kertas

dan sabun dan lain-lain. Demikian juga berbagai jenis tanaman palawija lainnya demikian produktifnya penggunaannya, dari akar, batang, daun, buah, yang kesemuanya dapat digunakan untuk makanan manusia, hewan, pupuk hijau, bahan bakar dan lain-lain. Dari hasil peternakan dan sisa-sisa makanan konsumsi manusia pun dapat di kembalikan ke daerah pertanian, perkebunan, perikanan darat (kolam ikan) sebagai pupuk atau makanan ikan.

Adanya suatu siklus yang teratur ini, yaitu mempergunakan bahan-bahan alam yang ada di suatu desa dari hasil-hasil pertanian, perkebunan, palawija, perikanan darat, peternakan telah merupakan suatu kegiatan desa terpadu, di mana keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup tetap terjaga dan terpelihara. Cara dan kebiasaan tersebut bukannya hal yang baru bagi rakyat kita di pedesaan, tetapi merupakan tradisi yang telah lama berjalan, dan akhirnya mulai memudar atau musnah sama sekali karena terdesak oleh teknologi modern, walaupun di sana-sini masih terdapat masyarakat pedesaan yang mampu memelihara dan mempertahankannya. Gejala-gejala ini disebabkan karena terlalu cepatnya proses modernisasi, serta semakin menyempitnya areal tanah pertanian, semakin meningkatnya jumlah penduduk dan berbagai faktor lainnya.

Sehubungan dengan hal itu maka proses modernisasi jelas tidak dapat dicegah lajunya, sebab cepat atau lambat, tetap akan maju dan merembes terus ke seluruh wilayah pedesaan di tanah air kita. Yang ingin kita himbau di sini, ialah seberapa jauh kita mampu untuk tidak saja mengetrapkan teknologi baru yang tepat guna, tetapi juga yang selektif, bertahap, tanpa mencapai usaha target-targetan, dan tidak pula harus dilaksanakan secara seragam. Dengan jalan demikian, diharapkan bahwa proses penyesuaian nilai-nilai tradisional dengan unsur-unsur modern itu dapat berjalan dengan pentahapan yang lebih wajar, berimbang dan serasi, sehingga tidak menimbulkan gejolak-gejolak sosial yang menonjol.

### 3. PENGGUNAAN TEKNOLOGI TEPAT GUNA SELEKTIF

Dari pengalaman perbandingan pemakaian pupuk dan obat-obatan anti hama tanaman di Amerika Serikat dan RRC, ternyata bahwa hanya sejumlah obat-obatan yang betul-betul efektif dalam pembasmi hama tanaman dapat digunakan. Di kedua negara tersebut sekarang dilakukan pemakaian obat-obatan yang selektif, dan cara teknik penyemprotan yang tepat, demikian juga suatu cara penggunaan bahan-bahan alamiah anti-hama tanpa menggunakan produk teknologi kimia telah pula diperkenalkan.

Di Amerika Serikat misalnya, untuk penyemprotan suatu areal tanaman kapas, tidak lagi dilakukan penyemprotan secara menyeluruh, tetapi secara selektif diteliti dahulu, bagian mana dari areal tanaman tersebut yang betul-betul terserang penyakit, dan jika telah diketahui, hanya tempat itulah yang disemprot. Di samping itu di sekeliling areal perkebunan kapas tersebut ditanami pohon-pohon pelindung, di mana nantinya hama itu akan menyerang pohon-pohon pelindung terlebih dahulu, sebelum menyerang tanaman kapas tadi. Menurut catatan pemberantasan hama dengan cara tadi, telah dapat dihemat berjuta-juta dollar AS.

Seperti halnya di Amerika Serikat, RRC pun telah mulai menggunakan obat-obatan anti hama tanaman secara selektif, di samping memakai sumber-sumber daya alam dan manusia serta hewan yang ada di wilayah. Misalnya dalam suatu areal persawahan terdapat serangan hama, maka diadakan pengecekan terlebih dahulu, bagian manakah yang paling parah yang mendapat serangan. Seorang petani mengibarkan sebuah bendera putih, yang menunjukkan bahwa bagian/tempat itulah yang paling banyak diserang hama. Maka secara beramai-ramai penduduk desa di sekitar itu menggiring hewan ternak bebek, itik ke tempat tersebut untuk membasmikan hama tadi. Di samping mempergunakan sumber-sumber alam dan manusia serta hewan, sudah tentu dipakai pula insektisida dan pestisida, setelah terlebih dahulu dilakukan seleksi keampuhannya obat-obatan tersebut.

Kepopuleran Revolusi Hijau telah menggeser beberapa jenis tanaman pangan yang mengandung protein tinggi, yang mungkin secara turun-temurun digunakan sebagai makanan utama di suatu wilayah tertentu, tetapi karena kurang populer secara nasional, mulai tergeser oleh tanaman pangan jenis unggul. Tanaman tradisional tersebut mungkin merupakan padi-padian, kacang-kacangan, ubi-ubian, atau tepung dari batang misalnya sagu. Penyeragaman jenis tanaman kita akan menguntungkan dan efisien mengingat tuntutan masyarakat yang semakin meningkat, dan populasi yang semakin bertambah, serta areal pertanian yang semakin menyempit. Tetapi akan mengandung bahaya, jika tiba-tiba terjadi malapetaka alam (gempa bumi, banjir, angin topan, hama), dan situasi pangan dunia untuk jenis-jenis pangan tertentu (beras, gandum) yang juga terkena fluktuasi situasi dunia (ekonomi, keamanan dan politik). Sehingga penganekaragaman yang dianjurkan oleh pemerintah itu sebenarnya membangkitkan atau menghidupkan kembali tradisi yang sudah ada di negara kita, dan membudayakannya kembali ke dalam masyarakat luas yang mungkin telah ditinggalkan oleh generasi mudanya.

Sementara itu terjadi pula gejala, bahwa menanam jenis tanaman pangan tertentu (misalnya padi), terlalu banyak mengandung resiko (langkanya buruh

tani, malapetaka alam, rendahnya harga), maka sekarang terdapat kecenderungan pula untuk beralih ke tanaman keras yang mempunyai nilai-nilai keuntungan yang lebih banyak daripada padi, dan resiko pemeliharaan yang lebih sedikit. Jika dilihat dari aspek tersebut, maka pengalihan usaha dari tanaman pangan padi atau lainnya, ke tanaman keras seperti cengkeh, memang dapat dimengerti. Tetapi semakin menyempitnya areal persawahan di negara kita, dan pada waktu yang sama semakin meningkatnya jumlah penduduk, terutama di Pulau Jawa, apakah pengalihan jenis usaha tanaman tersebut dapat ditoleransikan untuk jangka waktu panjang, dengan mengingat pula faktor-faktor keseimbangan dan kelestarian lingkungan.

#### 4. LISTRIK MASUK DESA DAN EFISIENSI PENGGUNAAN WAKTU

Walaupun berbagai rencana mungkin telah disiapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah tentang efisiensi penggunaan waktu dan relevansinya dengan Listrik Masuk Desa (LMD), tetapi untuk sebagian besar rakyat pedesaan kesempatan tersebut lebih banyak digunakan untuk rekreasi keluarga, kegiatan diskusi, atau kegiatan lainnya yang tidak begitu produktif. Menterpadukan LMD dengan efisiensi penggunaan waktu masyarakat pedesaan dipersulit, mengingat kaburnya batas-batas bekerja di sawah, ladang, kolam, waktu istirahat, rekreasi dan lain sebagainya. Suatu hal yang mungkin telah diambil manfaatnya oleh desa tertentu, yaitu adanya harapan turunnya laju kenaikan angka kelahiran, karena dengan LMD maka waktu untuk tidur akan berkurang.

Di samping untuk rekreasi, diskusi dan lain sebagainya, maka LMD harus digunakan untuk meningkatkan daya penduduk desa untuk melakukan kegiatan-kegiatan sampingan produktif, di samping pekerjaan rutin sebagai petani, peternak, pemelihara ikan, sehingga dengan demikian diharapkan pendapatan masyarakat pedesaan akan meningkat pula.

Dengan membaiknya penerangan di malam hari, maka waktu senggang di malam hari itu, selain dipakai untuk rekreasi (olah raga, seni), diskusi, dapat dipergunakan untuk melakukan kegiatan kerajinan tangan (ukir-ukiran, anyaman, merenda, nienjahit, montir mekanik, dan sebagainya), sehingga betul-betul akan terasa manfaatnya kehadiran LMD tersebut dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan.

Dari kegiatan mencangkul tanah, menanam, menyiang, sampai tanaman berbuah, maka tidak seluruh waktu petani ataupun orang-orang di pedesaan dicurahkan selama tiga sampai empat bulan di sawah-sawah mereka. Walau pun prosesnya merupakan proses yang berkesinambungan, pasti akan ter-

dapat waktu-waktu senggang di antara kegiatan pengolahan sawah, kebun, ladang, kolam ikan, peternakan, dan lain sebagainya yang tidak ada aktivitas sama sekali. Waktu-waktu senggang inilah yang mungkin merupakan sumber potensial bagi masyarakat desa untuk dapat ditingkatkan efisiensinya.

Jika sekarang telah timbul satu dua mini-industrial estate di berbagai wilayah Pulau Jawa, maka patut dipertimbangkan pembentukan rural small scale industries, yang diintegrasikan dalam sebuah kawasan industri mini di ibukota Kabupaten. Hasil yang diharapkan dari proyek ini, ialah perusahaan yang tergabung dalam mini-industrial estate di ibukota Kabupaten hanya mengerjakan semacam industri perakitan, sedangkan komponen atau bahan-bahan baku lainnya disuplai dari berbagai kegiatan industri kecil pedesaan (rural small scale industries). Dengan demikian akan terjadi mata rantai kegiatan yang akan mendorong para pemuda pedesaan untuk melakukan kegiatan aneka ragam, dari pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan, sampai kepada permesinan, pertukangan dan kerajinan.

Idealnya memang pihak BUUD/KUD yang harus menanganinya atau mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan tersebut, dibantu oleh Departemen Perindustrian melalui dinas-dinasnya di Kabupaten. Di samping koordinasi dengan Departemen Perdagangan untuk pemasarannya. Manakala koordinasi dan penanganan kegiatan tersebut belum dimungkinkan oleh lembaga-lembaga tersebut tadi, maka Pemerintah Daerah dapat meminta konsultasi atau kerja sama dengan Pusat-pusat Pengabdian Masyarakat dari berbagai Lembaga Perguruan Tinggi yang ada.

Salah satu kelemahan dalam pembinaan wiraswasta-wiraswasta kecil atau golongan ekonomi lemah di pedesaan ialah kurang terpadunya sistem perkreditan yang umumnya ditujukan untuk proses produksi, dengan sistem pengadaan (suplai), dan pemasaran (marketing), sehingga terjadi putusnya hubungan antara produksi dan pemasaran, ataupun produksi dan penyediaan bahan-bahan baku. Walaupun tujuan berbagai macam usaha perkreditan ringan murah itu sangat mulia, tetapi ternyata perkaitannya kurang sekali pada sistem pengadaan bahan dan pemasaran hasil produksi. Akhirnya si wiraswasta kecil pedesaan itu, hasil produksinya jatuh lagi ke tangan tengkulak, atau dipermainkan oleh pengusaha-pengusaha besar di perkotaan.

Jika LMD, penggunaan efisiensi waktu, perkreditan, pengadaan, dan pemasaran dapat diintegrasikan kegiatannya di bawah koordinasi badan pemerintah, maka tidak dapat disangkal lagi potensi desa yang ada sekarang dapat ditingkatkan lagi. Khusus dalam bidang pemasaran, terutama untuk hasil-hasil kerajinan, maka tiap-tiap desa hendaknya dapat memasarkan hasil-hasil produksinya (di luar hasil pangan, ataupun tanaman keras), di ibukota-

ibukota Kabupaten dalam suatu pameran permanen (cottage industry emporium), dan pada gilirannya hasil produksi dari seluruh Kabupaten dipasarkan, dan dipamerkan secara permanen (cottage emporium) di ibukota propinsi, dan demikian seterusnya dari hasil produksi masyarakat pedesaan sepropinsi dipamerkan dan dipasarkan secara permanen di ibukota negara, misalnya yang telah sebagian terlaksana di Taman Miniatur Indonesia Indah, untuk anjungan sementara propinsi.

Walaupun pada dewasa ini mata rantai pengadaan, produksi dan pemasaran untuk sementara wilayah di Indonesia sudah dilakukan, tetapi belum ada koordinasi dan keterpaduan yang mantap, sehingga masih perlu untuk ditingkatkan lebih lanjut. Misalnya bidang pembelian harus diawasi dan dikoordinasi oleh pemerintah, sehingga para produsen, yang terdiri dari petani, peternak, pengrajin, atau ahli-ahli pertukangan (pandai besi dan lain-lain), tidak dirugikan.

Kecuali tenaga listrik dari diesel atau uap yang umumnya berada di kota-kota, maka tenaga listrik dari air sebetulnya banyak yang berasal dari daerah pedesaan (Cibadak, Jatiluhur, Pengalengan dan lain-lain), yang kemudian didistribusikan ke seluruh wilayah, terutama perkotaan. Dalam hal listrik PLTA, maka hendaknya dibuat kebijakan baru, bahwa wiraswasta-wiraswasta kecil dari masyarakat pedesaan yang menggunakan tenaga listrik untuk keperluan industri-industri kecil (small scale industry) atau industri kerajinan rumah (cottage industry) mendapat keringanan sewa listrik tersebut, dan tarifnya paling sedikit tidak dipersamakan dengan konsumen perusahaan industri besar.

Dengan jalan ini diharapkan bahwa industri-industri kecil masyarakat pedesaan akan bermunculan, sehingga dapat pula sebagai alternatif daripada pekerjaan tradisional mereka, apalagi dengan semakin menyempitnya areal pertanian. Dengan murahnya sewa listrik untuk industri-industri kecil masyarakat pedesaan, maka mungkin saja bahwa para pengusaha industri besar akan mengadakan sub-contract dengan wiraswasta-wiraswasta kecil pedesaan tersebut untuk mensuplai jenis-jenis barang atau komponen tertentu.

Jika hal ini dapat direalisasikan maka diharapkan bahwa arus urbanisasi akan dapat dikurangi, karena pendapatan masyarakat pedesaan akan meningkat (seperti di Korea Selatan di mana pendapatan per kapita rakyat desa lebih tinggi daripada penduduk perkotaan). Pemerataan pembangunan dan pendapatan yang digariskan oleh pemerintah dalam Pelita kita, akan juga menjadi kenyataan.

## 5. KEWIRASWASTAAN DESA

Para cendekiawan atau perencana, teknokrat dan masyarakat perkotaan umumnya cenderung untuk meremehkan potensi pemikiran rakyat pedesaan, yang disebut terakhir ini biasanya diasosiasikan dengan sikap primitif yang seolah-olah merupakan hambatan dalam laju pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan tersebut.

Paket teknologi pembangunan dan seperangkat kebijakan dari ataslah yang dianggap paling tepat, dan rakyat pedesaan hanya menerima saja, tanpa harus memberi komentar atau pemikiran lebih lanjut, tentang apa yang sebaiknya paling layak dilaksanakan di wilayah mereka itu. Tidak saja dalam pemikiran kebijakan itu sendiri, tetapi apalagi dalam bidang teknis, rakyat pedesaan dianggap inferior daripada masyarakat perkotaan. Kalaupun rakyat pedesaan harus turut serta aktif dalam pelaksanaan pembangunan, maka partisipasi itu dalam pelaksanaan kegiatan fisik, dalam bentuk bantuan tenaga dan penghimpunan dana untuk melakukan proyek-proyek tertentu.

Yang ingin kami tekankan di sini ialah mendayagunakan partisipasi pemikiran masyarakat desa dalam berbagai macam perencanaan atau pelaksanaan pembangunan di pedesaan. Sangat mungkin saja bahwa di antara pimpinan formal dan informal di masyarakat pedesaan itu terdapat pemikiran-pemikiran yang bagus dan praktis untuk dilaksanakan dalam pembangunan wilayah mereka. Terjadinya desa dengan perpaduan kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, irigasi, terasering sawah, sawah tada hujan, padi gogorancah, dan pekerjaan padat karya melalui gotong royong, merupakan proses yang telah berjalan ribuan tahun di tanah air kita ini. Sehingga tidak habis terpikir oleh kita, bagaimana mereka bisa memelihara dan mempertahankan nilai-nilai yang unik dan luhur itu secara turun temurun, yang merupakan kebanggaan kebudayaan nasional kita semua.

Sehingga alangkah ganjilnya bahwa negara-negara berkembang yang tengah mengadakan kegiatan pembangunan nasionalnya mengambil begitu saja aspek-aspek modernisasi dari Barat tanpa melihat implikasinya secara lebih jauh, sedangkan sementara itu ahli-ahli masalah pembangunan dari Barat membuat berbagai macam teori pembangunan wilayah dan pedesaan negara-negara berkembang, dan beberapa sektor pembangunan di negara-negara Barat sendiri, di samping beralih kepada penggunaan teknologi industri yang lebih sofistikasi, juga berusaha untuk menggunakan teknologi sederhana, terutama yang hemat energi, sehingga mesin-mesin boros energi dilempar ke negara-negara berkembang.

Karena itu merupakan sikap apriori jika dikatakan bahwa masyarakat pedesaan itu bodoh dan hanya patut menerima saja apa yang diberikan oleh pembuat kebijakan atau perencana dari kota-kota besar. Para ahli masyarakat pedesaan kita, seperti Prof. Sartono Kartono Kartodirdjo, Prof. Mubyarto, dan sejumlah lembaga-lembaga pembangunan masyarakat desa nonpemerintahan, telah sependapat dengan uraian di atas, bahwa rakyat di pedesaan mempunyai pemikiran dan persepsi sendiri tentang apa yang sebaiknya dibangun di desa mereka, tanpa merusak keseimbangan lingkungan alam sekitarnya, ataupun tanpa terlalu menggantungkan pada teknologi baru.

Jelas kiranya bahwa proses modernisasi seperti diuraikan terdahulu tidak mungkin dibendung lagi arus perembesannya di tanah air kita ini. Namun demikian, jika para taraf nasional kita mempunyai filter, yaitu Pancasila untuk menyarang setiap unsur budaya teknologi asing yang masuk ke negara kita, agar hanya hasil-hasil yang paling bermanfaat saja bagi pembangunan kita yang boleh masuk, maka demikian pula halnya harus terdapat semacam filter lagi yang sanggup menyaring setiap unsur kebudayaan teknologi yang masuk ke pedesaan, sehingga betul-betul yang paling berguna sajalah yang masuk desa tersebut.

Dalam kaitan tersebut di atas, kita tidak menginginkan agar desa itu statis, dan kesejahteraan mereka tidak pernah mengalami kemajuan. Maka di samping adanya pengenalan teknologi baru melalui penyaringan tadi, serta mempertimbangkan pemikiran rakyat desa mengenai pembangunan, maka agar juga dibangkitkan semangat rakyat pedesaan untuk mengadakan penemuan-penemuan mereka sendiri (inovasi, discovery, invention, improvisasi dan lain-lain), yang dapat mendorong kebangkitan kewiraswastaan desa. Untuk mendorong tujuan tersebut, maka sebaiknya di setiap ibukota propinsi paling sedikit, atau setiap ibukota Kabupaten, didirikan semacam museum Industri atau teknologi, yang memamerkan atau memperagakan berbagai macam teknologi tradisional dan modern, sehingga akan merangsang para pemudanya untuk berwiraswasta dalam bidang-bidang penemuan tadi.

Dalam rangka membangkitkan kewiraswastaan desa tadi, jika seandainya ada di antara mereka yang menonjol dalam bidang pertanian, perkebunan, industri kecil, peternakan (pemerahan susu, bulu biri-biri untuk bahan wol, ulat sutera dan sebagainya), maka selain usaha pemerintah untuk memberikan kredit ringan (dengan menyeleksi bank yang mampu memberikan bunga rendah dan jangka waktu cicilan panjang), juga tindakan lainnya, ialah mengusahakan atau memberi nasehat mengenai lokasi, jenis ternak unggul, atau tanaman unggul, mesin industri jika pabrik akan didirikan, yang paling baik, murah dan strategis untuk memasarkannya. Bimbingan pemerintah tidak hanya sekedar dalam pengadaan bahan baku, mesin-mesin industri yang

cocok, kredit yang murah, tetapi juga kalau perlu memberikan nasehat manajemen kewiraswastaan desa itu sendiri, sehingga merupakan paket bantuan pemerintah yang terpadu.

## 6. PROYEK NASIONAL, TRANSMIGRASI, BURUH TANI, PETANI DAN TENAGA KERJA

Sejumlah proyek nasional yang bersifat raksasa terdapat di daerah pedesaan, misalnya Jatiluhur, Asahan, beberapa kilang minyak dan gas alam, serta perusahaan tambang lainnya. Penduduk pedesaan hendaknya mendapatkan keuntungan dari adanya proyek tersebut, tidak hanya sekedar memperoleh kemanfaatan setelah proyek itu selesai, misalnya pengairan sawah yang lebih teratur, aliran listrik dan sebagainya, tetapi sejak semula proyek itu dibangun sampai proyek itu selesai, apalagi ditingkatkan menjadi industri, seperti peleburan aluminium Asahan, maka penduduk pedesaan sekitarnya, terutama angkatan kerja pemudanya, hendaknya dilibatkan aktif dalam berbagai tahapan proyek tersebut.

Tidak jarang terjadi, bahwa pemuda-pemuda desa begitu antusiasnya dengan adanya suatu proyek nasional di daerahnya, kemudian mereka meninggalkan pekerjaan tradisionalnya untuk dapat bekerja di proyek tersebut. Tetapi frustrasilah yang menimpa mereka, karena sejumlah jenis pekerjaan tertentu, tidak hanya sekedar memerlukan unskilled labor secara intensif, tetapi memerlukan skilled labor intensif, yang memerlukan pendidikan khusus. Biasanya para sub-kontraktor, atau kontraktor utama lebih suka mencari penyelesaian secara mudah, yaitu merekrut pemuda kota-kota besar yang dasar ketrampilannya telah ada. Sementara itu para pemuda desa yang kecewa tadi, dalam keadaan dilema, karena kembali ke desanya lagi sudah tidak ada harapan atau malu, akhirnya meninggalkan desanya menuju kota-kota besar. Masalah urbanisasi ini jika tidak secara cepat dan mantap ditanggulangi dari sekarang, akan menimbulkan masalah tidak hanya di perkotaan saja, tetapi di beberapa desa sudah mulai kekurangan angkatan kerja muda.

Dengan pengawasan dan bimbingan ketat dari pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Tenaga Kerja, maka para kontraktor diharuskan untuk memakai tenaga lokal desa di mana proyek dibangun dengan prosentase tertentu, dan hanya bidang ketrampilan langka yang tidak mungkin direkrut dari desa, maka kontraktor boleh mengambil tenaga dari luar desa itu. Dengan mengadakan pendidikan pemuda dari masyarakat desa, maka proses alih teknologi akan berjalan lebih cepat di tanah air kita.

Umumnya para kontraktor yang mengadakan clearance tanah untuk pemukiman transmigran mempergunakan alat-alat berat modern, yang sangat efisien dan ekonomis. Para transmigran yang berasal dari berbagai daerah pedesaan Jawa, Bali, Lombok tersebut hanya tinggal datang saja untuk menempati dan menggarap wilayah yang telah disediakan tersebut. Proses tersebut dapat menimbulkan keadaan yang menguntungkan dan merugikan pihak transmigran. Menguntungkan transmigran, karena mereka tidak usah susah-susah lagi menebang pohon, membuat jalan, irigasi atau perumahan. Merugikan transmigran, karena tidak semua calon transmigran itu berwira-swasta, tetapi terdapat diantaranya yang lemah, malas dan manja. Sehingga fasilitas-fasilitas yang telah disediakan itu menimbulkan kemalasan dan kemanjaan. Jika subsidi yang diberikan pemerintah habis, tanaman-tanamannya tidak menghasilkan, irigasi kering, mereka apatis, dan akhirnya mereka meninggalkan pemukiman transmigrasi tadi. Sehingga mubazirlah biaya pemerintah yang menelan beratus-ratus juta rupiah itu.

Yang menjadi pemikiran kami, apakah tidak mungkin dilakukan, bahwa calon transmigran itu, tidak saja buruh tani, petani sawah, tetapi juga peternak, dan orang-orang nonpetani lainnya, misalnya tukang-tukang, pengrajin, guru-guru, pemuka-pemuka agama dan lain sebagainya, yang biasanya terdapat dalam sebuah desa tertentu, mereka itu diikutsertakan dalam paket transmigrasi. Sehingga jika terjadi kegagalan dalam bidang pertanian, masih terdapat transmigran yang memiliki keahlian lainnya yang dapat dikembangkan.

Sejak semula para calon transmigran harus dilibatkan dalam proyek penyediaan pemukiman transmigrasi (clearance hutan, membuat jalan, irigasi, perumahan dan sebagainya), dengan diberi imbalan gaji yang memadai di samping subsidi yang diterima dari pemerintah, jika mereka terus bermukim di daerah tersebut sebagai transmigran. Dengan melibatkan mereka ke dalam proyek transmigrasi sejak dini sekali, akan diharapkan terjadi proses "sense of belonging" pada proyek transmigrasi tersebut, sehingga mereka betul-betul merasa milikinya, dan tidak sekedar hanya pindah begitu saja, karena mereka sejak semula ikut membangunnya. Tentu saja para kontraktor harus diikat sedemikian rupa dengan perjanjian, bahwa mereka hanya diperbolehkan memakai alat-alat modern dalam jumlah prosentase tertentu saja.

Selain di Luar Pulau Jawa, di daerah Jawa sendiri terdapat sejumlah kecil pemukiman transmigrasi (Ciamis dan lain-lain). Baik proyek transmigrasi Luar Jawa dan Pulau Jawa sendiri, maka penduduk lokal sekitar proyek transmigrasi yang dapat dikategorikan calon transmigran, hendaknya diikutsertakan dalam proyek tersebut, agar jurang sosial-psikologis antara penduduk pendatang dan penduduk setempat dapat ditekan menjadi sekecil-

kecilnya. Sebab di antara penduduk lokal itu pun tidak jarang dijumpai keadaan yang lebih buruk lagi daripada keadaan para pendatang transmigran tersebut.

## 7. MASALAH DAN PROSPEK

Apa yang telah dikemukakan di atas ada di antaranya bukan merupakan masalah baru bagi pengembangan wilayah di Indonesia, tetapi masalah-masalah lainnya mungkin masih dalam taraf perencanaan dan belum dapat dilaksanakan.

Dalam taraf pelaksanaan setiap rencana pengembangan wilayah memang terdapat dilema, antara kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara para teknokrat dan kenyataan kondisi yang ada di tingkat pedesaan, atau antara kepentingan nasional dan pengorbanan yang harus dilakukan oleh masyarakat pedesaan untuk kepentingan rakyat banyak.

Apa yang harus dilakukan sekarang dan untuk masa-masa mendatang, yang juga selalu merupakan himbauan dari para cendekiawan pada umumnya, ialah adanya suatu sistem monitoring dan evaluasi yang mantap dari setiap proyek yang dilaksanakan pada taraf pembangunan dan pengembangan wilayah. Setiap kelemahan dari suatu proyek pengembangan wilayah harus sedini mungkin dapat dideteksi, dan segera dicari jalan keluarnya.

Pihak peneliti atau penganalisa masalah pembangunan tadi harus dapat meyakinkan para pembuat kebijakan dan keputusan, bahwa perubahan atau penggantian suatu pola pengembangan wilayah perlu dilakukan, jika kerugian atau malapetaka yang lebih buruk ingin disingkirkan sejauh-jauhnya. Proses ini memang sukar untuk dilaksanakan karena terdapat begitu banyak kepentingan yang berbelit-belit dan bertumpang tindih antara berbagai lembaga pusat maupun daerah.

Namun rasa pesimisme tersebut tidak perlu ditonjolkan, karena dengan tekad yang bulat dan kemauan yang kuat dari para pimpinan pemerintah dan masyarakat, di pusat maupun di daerah pedesaan, maka suatu rencana yang baik untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan, cepat atau lambat, pasti akan terwujud.

Sudah tentu pihak pelaksana pengembangan wilayah pedesaan tersebut tidak boleh putus asa, karena dengan segala ketekunan dan alat-alat mekanisme yang ada, tujuan yang mulia itu tentu akan terwujud.

## CATATAN KEPUSTAKAAN

- 1 Roesnadi, Sutomo Dr., "Masalah Pangan dan Alternatif Menu Makanan", *Dagang dan Industri*, No. 3, Tahun III, 1979
- 2 Roesnadi, Sutomo Dr., "Transmigrasi, Masalah Pangan dan Tenaga Kerja", *Dagang dan Industri*, 1980
- 3 Roesnadi, Sutomo Dr., "The Transfer of Technology and Dependence: A Dilemma for the Third World Countries", a paper presented to An International East-West Center Alumni Reunion Convention and Symposium, Seoul, Korea, August 2-6, 1979, in its *Proceedings*
- 4 Ruddle, Kenneth and Chesterfield, Ray, "Traditional Skill Training and Labor in Rural Societies", *Journal of Developing Areas*, 12 July 1978
- 5 Vietmeyer, Noel, "Poor People's Crops", *The FAO Review of Agriculture and Development*
- 6 Zavala, Hector Luis Morales, "Rural Development, Science and Political Decision-Making: Diverging or Converging Tendencies", *Journal of Developing Areas*

# INDUSTRI KECIL INDONESIA, MAMPUKAH BERPERAN?

Rin Purwani BUDI\*

## PENDAHULUAN

Pembangunan industri di Indonesia juga ditujukan untuk meningkatkan dan meratakan hasil pembangunan dengan penyebaran kegiatan usaha di semua daerah, peningkatan partisipasi golongan lemah dalam pemilikan dan penyelenggaraan usaha industri, perluasan lapangan kerja dan pemanfaatan potensi yang tersedia. Dalam Pelita III perhatian yang besar diberikan pada pengembangan industri kecil yang sifatnya padat karya demi terciptanya kesempatan kerja serta terciptanya suatu landasan pembangunan sektor industri yang lebih luas bagi pertumbuhan selanjutnya.

Jelas bahwa penentuan tujuan tersebut lebih mudah untuk dinyatakan daripada penemuan perangkat untuk mencapainya. Karena itu perlu untuk lebih dahulu membuat kerangka yang menggambarkan keadaan yang ada secara garis besarnya, dan mengerti hambatan-hambatan yang terdapat di dalamnya. Dengan demikian dapat diketahui pendekatan yang sesuai untuk mengelola industri kecil di Indonesia.

Secara umum sasaran penting sektor industri dalam Repelita III dapat dinyatakan antara lain:

- (1) mencapai laju pertumbuhan paling tinggi dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya;
- (2) memberikan sumbangannya dalam memeratakan pembangunan dan hasil-hasil pembangunan, dalam hal ini khususnya harus cukup mampu menyerap lebih banyak tenaga kerja;
- (3) mampu menghasilkan lebih banyak komoditi untuk ekspor, mengingat nilai ekspor komoditi minyak dan gas bumi harus menjadi lebih rendah dibandingkan dengan komoditi lain;

\* Staf CSIS

(4) mempersiapkan landasan agar industri permesinan (engineering industries) dapat memegang peranan penting dalam Repelita IV.

Pencapaian sasaran ini dilakukan dengan pengembangan industri secara terpadu, termasuk di dalamnya industri kecil. Melalui cara pembinaan yang tepat industri kecil dapat berkembang tanpa harus mengorbankan efisiensi. Untuk keperluan itu masih dibutuhkan banyak data sehingga diperoleh landasan yang kuat untuk mengadakan analisa guna menciptakan pendekatan yang paling sesuai bagi industri kecil di Indonesia. Tulisan ini merupakan suatu upaya menyajikan suatu gambaran keadaan dan pemikiran tentang industri kecil sebagai bagian yang cukup penting dalam pencapaian sasaran sektor industri secara keseluruhan.

## PENGERTIAN INDUSTRI KECIL

Pembagian industri menurut skala perusahaan di Indonesia menghasilkan kelompok-kelompok industri: a) industri besar; b) industri sedang; c) industri kecil dan kerajinan rumah tangga.<sup>1</sup> Menurut Sensus Industri 1974/1975 oleh Biro Pusat Statistik, jumlah industri kecil yang ada di Indonesia adalah 1.234.511 buah. Namun menurut suatu sumber lain jumlah industri kecil itu diperkirakan kini mencapai 2,5 juta buah, termasuk dalam jumlah itu industri-industri kecil yang tidak mendaftar.

Yang dimaksud dengan "industri kecil" di Indonesia ialah industri dengan kriteria fisik sebagai berikut: investasi modal untuk mesin-mesin dan peralatan tidak lebih dari Rp. 70 juta, investasi per tenaga kerja tidak lebih dari Rp. 625.000,00; dan pemilik usaha adalah warga negara Indonesia. Di samping kriteria tersebut ada beberapa syarat lagi yang harus dipenuhi (bersifat nonfisik) agar suatu usaha dapat digolongkan ke dalam industri kecil, yaitu tentang macam produksinya, ciri kepemimpinan, sistem pembiayaan usaha dan permodalan, serta hubungan antara majikan dan buruh yang bercorak tertentu.<sup>2</sup> Klasifikasi ini penting, supaya industri kecil dapat dibedakan secara jelas dengan industri menengah dan besar. Industri kecil dapat dibedakan menjadi 4 golongan:

<sup>1</sup> Lihat, M. Dawam Rahardjo, "Peta Bumi Industri Indonesia Tahun 1968-1981", *Eksekutif*, Maret 1981, hal. 58. Penulis ini mengelompokkan industri menjadi 4, dengan memisahkan industri kecil dan kerajinan rumah tangga.

<sup>2</sup> Lihat, *Nota Keuangan dan RAPBN 1980/1981*, hal. 321. Dalam pembahasan ini digunakan kriteria menurut peraturan yang terakhir tersebut; bukan menurut kriteria Sensus Industri 1974/1975.

1. Golongan yang menghasilkan barang pemenuh kebutuhan pasar, yaitu industri kecil yang bekerja melalui proses teknis dan hasilnya dapat langsung dijual kepada konsumen, misalnya kompor, cangkul, perabot rumah tangga dan lain-lain.
2. Golongan yang menghasilkan barang pemenuh kebutuhan industri besar/menengah, yaitu industri kecil yang bekerja melalui proses teknis dan hasilnya dijual kepada industri lain, misalnya suku cadang dari kendaraan bermotor, trafo radio dan lain-lain.
3. Golongan yang menghasilkan barang-barang seni dan kerajinan yaitu industri kecil yang menghasilkan produk berdasarkan suatu kreasi seni/kerajinan tangan misalnya batik, perhiasan, ukir-ukiran, anyam-anyaman dan lain-lain.
4. Golongan yang berlokasi di desa-desa, yaitu industri kecil yang memenuhi kebutuhan wilayah akan jasa atau produk tertentu misalnya, reparasi sepeda motor, reparasi radio; tempe, tahu, kecap, kerupuk, bermacam-macam kue dan lain-lain.

Dengan makin disempurnakannya batasan mengenai industri kecil diharapkan usaha pengembangannya makin terarah.

Sebenarnya usaha pembinaan industri kecil telah ditempuh sejak berpuluhan tahun yang lampau, yaitu sejak tahun 1950-an. Tampaknya usaha yang telah dilakukan belum memperlihatkan hasil seperti yang diharapkan. Berbagai hambatan menghalangi usaha berkembangnya industri kecil, termasuk mungkin belum mantapnya stabilitas politik dan ekonomi di masa lalu. Di samping itu terlalu kecilnya skala usaha industri kecil pada tahap pertama perkembangannya dulu, mengakibatkan kurangnya segi efisiensi pembinaannya. Namun pada saat stabilitas politik dan ekonomi relatif telah terwujud, dapat diharapkan industri kecil mampu memberikan kontribusi yang berarti terhadap pembangunan nasional. Sebagai contoh, Negara India dan Jepang mampu menciptakan kondisi sedemikian rupa bagi industri kecilnya sehingga dapat memberikan sumbangan yang cukup besar bagi pertumbuhan ekonomi bangsa secara menyeluruh. Di India, lebih dari 30% ekonomi negaranya didukung oleh sektor industri kecil; di Jepang bahkan mencapai lebih dari 55%.

Di Indonesia tampaknya peluang besar ini belum dimanfaatkan sepenuhnya, sehingga timbul kesan bahwa industri kecil kurang mendapatkan perhatian yang semestinya. Golongan masyarakat yang berusaha di bidang industri kecil sering mengeluh karena merasa kurang diperhatikan, bahkan seolah-olah dibiarkan dalam keadaan semakin rawan karena terhimpit oleh persaingan dengan industri besar atau menengah, atau barang-barang impor. Dibandingkan dengan di India dan Jepang misalnya, industri kecil di Indonesia jauh tertinggal dalam peranannya sebagai penyumbang pertumbuhan ekonomi

bangsa. Sektor industri secara keseluruhanpun ditinjau dari segi makro masih kecil sumbangannya terhadap produk nasional bruto Indonesia, yaitu sekitar 11%. Ini menandakan bahwa Indonesia sedang dalam tahap awal pengembangan industrinya. Walaupun demikian patut diakui bahwa telah terjadi kemajuan pesat di sektor industri selama dasawarsa terakhir. Sektor industri di mana industri kecil termasuk di dalamnya, memiliki potensi yang perlu segera direalisasikan dan dipercepat laju pertumbuhannya.

## INDUSTRI KECIL DAN PENCIPTAAN KESEMPATAN KERJA

Seperti negara-negara berkembang pada umumnya, Indonesia memiliki penduduk yang padat karena laju pertumbuhannya yang tinggi. Terbatasnya lapangan kerja di satu pihak, sedangkan jumlah angkatan kerja terus bertambah di lain pihak menyebabkan timbulnya masalah penyerapan tenaga kerja. Informasi mengenai kelebihan angkatan kerja di Indonesia tampaknya tidak tersedia secara memadai. Namun secara umum dapat diterima bahwa proporsi tenaga kerja yang menganggur cukup tinggi. Perkiraan yang sering dipakai adalah 20% dari total. Di samping kenyataan bahwa jumlah tenaga kerja yang telah bekerja sesungguhnya belum dimanfaatkan sepenuhnya. Laju pertumbuhan angkatan kerja di Indonesia relatif tinggi diperkirakan sekitar 2,5% bahkan lebih tinggi daripada laju pertumbuhan penduduk, yang 2,1% per tahun.<sup>1</sup>

Berdasarkan Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 1976 dapat diketahui bahwa di daerah pedesaan jumlah angkatan kerja yang bekerja rata-rata kurang dari 5 jam (untuk pekerjaan utamanya) per hari berjumlah 49%. Dengan perkataan lain hampir separuh dari seluruh angkatan kerja di pedesaan adalah setengah menganggur sampai menganggur sepenuhnya. Di daerah kota jumlah angkatan kerja yang setengah penganggur sampai menganggur sepenuhnya relatif lebih kecil, yaitu di bawah 30%.

Kenyataannya lebih dari setengah jumlah rakyat Indonesia berada di Pulau Jawa, sehingga pulau tersebut menjadi terlalu padat.<sup>2</sup> Struktur ekonomi Indonesia yang agraris seharusnya mampu menyediakan lapangan kerja bagi sebagian besar penduduknya dalam bidang pertanian. Akan tetapi dalam kenyataannya sektor pertanian sudah tidak mampu menyerap tenaga kerja lebih banyak lagi. Maka sudah merupakan suatu kebutuhan untuk menyalurkan tenaga kerja yang berlebih agar mereka dapat mencari penghidupan di luar sektor pertanian. Salah satu kemungkinan untuk menciptakan

<sup>1</sup> *Antara*, 22 Februari 1980

<sup>2</sup> *Suara Karya*, 29 Desember 1979

usaha produktif guna menanggulangi masalah tersebut adalah melalui pengembangan industri kecil.

Ditinjau dari sudut kesempatan kerja, maka sekitar 83% dari seluruh tenaga kerja yang berada di sektor industri bekerja pada industri kecil termasuk di dalamnya kerajinan rumah tangga. Sedangkan industri sedang menyerap 6%, serta industri besar menyerap sekitar 11% sisanya. Sebagian besar tenaga kerja yang diserap oleh industri-industri kecil di Indonesia adalah tenaga kerja yang tidak berpendidikan khusus ataupun memiliki ketrampilan tertentu. Kenyataannya memang industri kecil pada umumnya tidak menuntut persyaratan pengetahuan teknis atau ketrampilan yang terlalu tinggi bagi tenaga kerjanya. Hal ini disebabkan industri kecil tersebut masih bekerja dengan alat-alat produksi yang sederhana serta modal yang masih terbatas.

Karena alasan-alasan tertentu pihak industri kecil juga berminat mengambil tenaga kerja yang mendapat pendidikan formal. Pertama-tama karena upah dan gaji yang harus dibayar untuk tenaga kerja ahli seringkali melampaui kemampuan finansial mereka. Di samping itu sebagian dari mereka sudah tahu bahwa pendidikan kejuruan di sekolah-sekolah ST dan STM kurang baik.<sup>1</sup> Anggapan semacam ini dapat timbul oleh sebab banyaknya lulusan sekolah semacam itu yang ternyata tidak memiliki bekal yang cukup untuk terjun dalam pekerjaan. Pengetahuan yang mereka miliki dari hasil belajar di sekolah tidak membuat mereka bertambah kreatif dan memiliki inisiatif dalam bidangnya. Dan akhirnya banyak industri-industri kecil yang sama sekali kurang merasakan pentingnya pendidikan kejuruan dalam bidang pekerjaan. Karena tidak mengetahui adanya kemungkinan-kemungkinan perubahan dalam perusahaan serta penawaran tenaga kerja terdidik, mereka tetap berada dalam struktur tradisional sebagaimana adanya.<sup>2</sup>

Cara memperoleh tenaga kerja yang dibutuhkan oleh industri kecil biasanya dilakukan dengan menarik anggota keluarga pemilik usaha yang bersangkutan. Seringkali dijumpai dalam suatu industri kecil seluruh anggota keluarga adalah tenaga kerja yang tidak diupah. Ini merupakan hasil usaha bersama keluarga dan hasilnya pun dinikmati oleh seluruh anggota keluarga. Biasanya dalam industri-industri rumah tangga berlaku pola kerja semacam ini. Bagi industri kecil yang lain yang membutuhkan lebih banyak pekerja,

<sup>1</sup> Christian Lempelius & Gert Thoma, *"Industri Kecil dan Kerajinan Rakyat, Pendekatan Kebutuhan Pokok"*, LP3ES, 1979, hal. 57; pendapat ini disesuaikan dengan pendapat penulis sendiri dengan pertimbangan bahwa sebenarnya industri kecil tidak menolak secara mutlak pemakaian tenaga yang memiliki pendidikan formal. Hanya berdasarkan pertimbangan upah yang tinggi mereka tidak mau memakai tenaga kerja berpendidikan formal.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 57

akan mencari tenaga yang tinggal di sekitar lokasi usaha. Dalam hal ini sistem kekerabatan amat dipentingkan, namun tidak tertutup kemungkinan bagi orang luar, sejauh tenaga mereka dibutuhkan. Jumlah industri kecil yang semakin bertambah dewasa ini membuka kemungkinan kesempatan kerja baru bagi tenaga kerja yang tidak memiliki pendidikan ataupun ketrampilan khusus. Dengan demikian berarti tenaga kerja yang ada dilibatkan dalam usaha produktif industri kecil yang bersifat padat karya itu.

Sehubungan dengan jumlah tenaga kerja yang amat berlimpah dibandingkan dengan jumlah kebutuhannya, maka tak dapat dihindari berlakunya Hukum Harga. Jumlah permintaan tenaga kerja yang lebih rendah dibandingkan jumlah penawaran yang ada menyebabkan upah cenderung menurun. Walaupun pemerintah telah menetapkan jumlah upah minimum bagi pekerja, akan tetapi dalam kenyataannya banyak pengusaha yang membayar upah lebih kecil dari jumlah minimum yang telah ditetapkan. Keadaan semacam ini biasanya diterima oleh para pekerja mengingat sulitnya mendapat pekerjaan lain. Kadang-kadang keadaan inipun di luar kekuasaan pemilik industri kecil. Cara kerja yang kurang efisien pada sebagian besar industri kecil menyebabkan struktur biaya produksi cenderung tinggi. Untuk menekan harga maka mereka menekan upah serendah mungkin. Keadaan semacam ini membutuhkan penanganan secara cermat agar pengembangan industri kecil dapat mencapai sasaran yang diharapkan.

## PEMBINAAN INDUSTRI KECIL

Usaha-usaha untuk mengembangkan industri kecil telah dilakukan sejak tahun 1950. Dari suatu periode ke periode berikutnya kebijakan yang ditetapkan ternyata berubah-ubah bergantung pada keadaan perekonomian pada masa itu. Perkembangan model kebijaksanaan dan program pengembangan industri kecil sejak tahun 1950-1981 secara terperinci dapat dibaca pada Lampiran.

Pada tahun 1950 sampai tahun 1960 pelayanan teknologi industri kecil mendapatkan perhatian utama di samping pembentukan perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan daerah di bidang kerajinan. Pada tahun 1960-1965 relatif tidak begitu banyak usaha pembinaan yang telah dilakukan mengingat keadaan ekonomi dan politik pada masa tersebut kurang memungkinkan. Di antara yang dilakukan adalah pembentukan yayasan dana industri kecil. Pada tahun 1969 sampai tahun 1973 bersamaan dengan masa Repelita I dibentuk Program Pembinaan Kerajinan Rakyat dengan berbagai proyek-proyeknya. Selanjutnya pada tahun 1973-1978 telah dimantapkan usaha pem-

binaan industri kecil dengan pembentukan proyek Bimbingan dan Pengembangan Industri Kecil (Bipik). Usaha ini juga ditunjang dengan penyediaan dana untuk permodalan berupa fasilitas kredit dari pemerintah. Di samping itu, mulai diselenggarakan promosi ekspor. Pada masa itu pula didirikan koperasi-koperasi primer kerajinan rakyat dan industri kecil di bawah pembinaan Direktorat Jenderal Koperasi. Kebijaksanaan ini diteruskan dan semakin disempurnakan pada tahun-tahun sesudahnya. Kemudian pada tahun 1978 hingga saat ini ada beberapa usaha pembinaan penting yang perlu dicatat yaitu, dibentuknya Direktorat Jenderal khusus yang menangani industri kecil dan kerajinan rakyat; didirikannya kawasan industri mini khusus untuk industri kecil; dikembangkannya sistem "Bapak Angkat" dalam rangka kerja sama industri kecil dengan industri besar; dan lain-lain.

Di satu pihak, telah banyak usaha pembinaan yang dilakukan bagi industri kecil dengan berbagai program yang telah ditetapkan. Dalam Nota Keuangan dan RAPBN 1981/1982 juga dinyatakan bahwa kebijaksanaan itu dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan usaha ke arah tercapainya keadilan sosial yang lebih baik sehingga dunia usaha golongan ekonomi lemah meningkat. Di pihak lain, timbul pertanyaan seberapa jauh usaha pembinaan industri kecil ini telah dapat dipetik hasilnya melalui jumlah produksi dan peranan dalam perekonomian yang semakin meningkat?

Tabel I

PRODUKSI DAN NILAI TAMBAH INDUSTRI KECIL DI DAERAH JAWA TENGAH DAN D.I. YOGYAKARTA PADA TAHUN 1975

|                 | Produksi<br>miliar Rp | %   | Nilai tambah<br>miliar Rp | %   |
|-----------------|-----------------------|-----|---------------------------|-----|
| Jawa Tengah     |                       |     |                           |     |
| Total           | 310                   | 100 | 121,8                     | 100 |
| Industri kecil  | 84,0                  | 27  | 31,5                      | 26  |
| D.I. Yogyakarta |                       |     |                           |     |
| Total           | 36,1                  | 100 | 11,9                      | 100 |
| Industri kecil  | 13,1                  | 36  | 4,0                       | 32  |

Sumber: Diolah dari data dalam buku *Industri Kecil dan Kerajinan Rakyat Pendekatan Kebutuhan Pokok*, LP3ES, 1979, hal. 39<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Op. cit.*, hal. 39. Oleh penulis ini diakui bahwa data tersebut sangat sulit diperoleh di Indonesia karena sedikit sekali perusahaan kecil yang melakukan pembukuan. Angka-angka yang tereantum harus diakui agak kabur sifatnya, namun diperlukan untuk membuat analisa kecenderungan keadaannya.

Untuk membahas volume produksi, produktivitas dan intensitas kerja industri kecil, berikut ini disajikan suatu hasil studi di daerah Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Data dalam Tabel 1 merupakan nilai produksi dan nilai yang ditambahkan (value added) industri kecil di daerah tersebut pada tahun 1975. Termasuk dalam pengertian industri kecil tersebut, industri kerajinan.<sup>1</sup>

Industri kecil di daerah Jawa Tengah dengan produksi Rp 84,0 miliar merupakan sekitar 27% dari seluruh nilai produksinya. Sedangkan di daerah Yogyakarta, Rp 13,1 miliar yang merupakan 36% dari seluruh nilai produksinya. Nilai tambah yang dihasilkan oleh industri kecil tersebut masing-masing 26% dan 32% untuk daerah Jawa Tengah dan Yogyakarta. Seluruh sektor perindustrian hanya mengambil bagian sebesar 13% saja pada produk total bruto daerah Jawa Tengah. Berdasarkan angka persentase ini jelaslah betapa kecilnya peranan industri kecil dalam kehidupan ekonomi Jawa Tengah.<sup>2</sup> Bagiannya pada produk total bruto Jawa Tengah adalah kurang dari 4%.

Data tentang produksi dan nilai tambah di atas dapat dikaitkan dengan data pekerja untuk menunjukkan produktivitas kerja industri kecil dibandingkan dengan industri besar dan sedang. Berikut ini dalam Tabel 2 disajikan data output rata-rata dan nilai tambah rata-rata setiap pekerja dalam setahun.

Tabel 2

#### RATA-RATA HASIL DAN NILAI TAMBAH YANG DICAPAI SETIAP PEKERJA DI JAWA TENGAH DAN D.I. YOGYAKARTA PER TAHUN

| Industri        | Output per pekerja      |                        | Nilai Tambah per pekerja |                        |
|-----------------|-------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|
|                 | Jateng<br>(Rp 1.000,00) | D I Y<br>(Rp 1.000,00) | Jateng<br>(Rp 1.000,00)  | D I Y<br>(Rp 1.000,00) |
| Industri kecil  | 415                     | 405                    | 135                      | 13,7                   |
| Industri sedang | 620                     | 530                    | 250                      | 25,4                   |
| Industri besar  | 1.500                   | 1.810                  | 600                      | 60,9                   |
| Total           |                         |                        | 985                      | 100,0                  |
|                 |                         |                        |                          | 923                    |
|                 |                         |                        |                          | 100,0                  |

Sumber: Diolah dari data dalam buku *Industri Kecil dan Kerajinan Rakyat Pendekatan Kebutuhan Pokok*, LP3ES, 1979, hal. 40. (Angka-angka dibulatkan)

<sup>1</sup> Data industri kecil dan kerajinan dalam data aslinya dipisahkan, tetapi dalam hal ini digabungkan untuk menyederhanakan masalahnya.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, hal. 39 dan 40

Dibandingkan dengan industri besar dan sedang, produktivitas kerja industri kecil sangat rendah. Mungkin sebab-sebabnya antara lain karena perusahaan-perusahaan kecil pembebanan kapasitasnya rendah (termasuk kerja musiman), metode-metode dan alat-alat produksinya usang.<sup>1</sup> Sebagian tenaga kerja yang bekerja pada industri kecil adalah tenaga kerja musiman atau sambilan. Pada saat-saat tertentu, misalnya masa sesudah panen bagi para petani, merupakan waktu luang yang dipergunakan untuk bekerja pada industri-industri kecil setempat. Menurut data di atas, industri kecil hanya mampu menyumbang 13,7% nilai tambah untuk seluruh sektor industri di Jawa Tengah dan 13,3% di daerah Yogyakarta. Kenyataan ini menunjukkan bahwa produktivitas industri kecil di Indonesia pada umumnya masih rendah. Ditinjau dari keadaan tersebut tampaknya industri kecil belum mampu bersaing dengan industri besar maupun industri sedang.

## MASALAH-MASALAH YANG DIHADAPI INDUSTRI KECIL

Masalah pokok pengembangan industri pada umumnya adalah bagaimana menata sektor industri dan mengarahkannya sehingga dapat menjadi landasan kuat tercapainya pola dan struktur yang dikehendaki, yaitu yang memungkinkan pertumbuhan sektor industri secara luas.

Pengembangan industri kecil juga diarahkan untuk menunjang tercapainya sasaran sektor industri pada umumnya. Dalam pengembangannya dijumpai banyak hambatan yang timbul karena berbagai keterbatasan industri kecil itu sendiri, dan juga karena belum terciptanya keadaan yang menguntungkan bagi perkembangannya. Pola dan struktur industri yang ada saat ini belum sepenuhnya memberikan iklim yang merangsang atau menunjang pertumbuhan industri kecil. Cabang-cabang industri masing-masing berkembang dan seringkali tanpa kaitan satu sama lain. Bahkan tidak jarang terjadi persaingan antara industri yang satu dan industri yang lain dengan akibat matinya industri yang lebih lemah. Kaitan antara kelompok-kelompok industri masih lemah, baik kaitan ke depan maupun kaitan ke belakang. Demikian pula pertumbuhan industri kecil, sedang dan besar belum berjalan seimbang. Sudah barang tentu jenis industri yang memiliki kekuatan modal, dan memiliki keuntungan skala besar sehingga lebih efisien dalam proses produksinya (keuntungan "economies of scale"), akan menang. Biasanya industri besar dan menengah memiliki kekuatan-kekuatan tersebut, sehingga industri kecil selalu di pihak yang kalah. Hingga saat ini perkembangan industri besar belum dimanfaatkan untuk menarik perkembangan industri kecil secara luas. Memang telah ada sebagian kecil industri besar dan sedang yang mulai

<sup>1</sup> *Op. cit.*, hal. 40

mengaitkan usahanya dengan usaha industri kecil, akan tetapi belum ada suatu sistem yang berlaku umum yang menjamin saling keterkaitan di antara mereka.

Masalah-masalah lain yang sering dijumpai oleh industri-industri kecil adalah masalah perencanaan yang matang yang meliputi segi-segi permodalan, penyediaan bahan baku, teknik produksi dan pemasaran. Kurang diperhatikannya segi perencanaan ini oleh industri-industri kecil menimbulkan kemungkinan macetnya industri kecil itu di tengah jalan karena persoalan kekurangan modal ataupun masalah kekurangan penyediaan bahan baku. Masalah modal dan bahan baku seringkali merupakan dua masalah yang sangat erat hubungannya.

Masalah kekurangan modal tersebut telah dicoba untuk diatasi dengan bantuan kredit khusus yaitu KIK (Kredit Investasi Kecil) dan KMKP (Kredit Modal Kerja Permanen), walaupun usaha ini belum sepenuhnya memberikan hasil yang diharapkan. Sebenarnya usaha pemberian kredit ini besar manfaatnya bagi kemajuan usaha golongan ekonomi lemah, tetapi rupanya bantuan ini belum dapat dinikmati oleh sebagian besar dari mereka.<sup>1</sup> Seperti dikatakan oleh Dr. Mubyarto, ada gejala bahwa bank-bank pelaksana memang kurang menunjukkan minat yang besar untuk menyalurkan KIK dan KMKP, sehingga plafond kredit yang tersedia tidak dapat didekati apalagi dihabiskan. Kalau di satu pihak industri-industri kecil mengeluh karena kebutuhan kredit mereka tidak terpenuhi, di pihak lain perbankan mengeluh karena kekurangan obyek yang dapat dibantu, maka tentunya ada masalah yang menyebabkan adanya gap tersebut.<sup>2</sup>

Berbagai sebab dikemukakan untuk menerangkan hal ini, antara lain adalah rendahnya tingkat pendapatan bank, resiko yang tinggi dari kredit dan ketidakmampuan pengusaha kecil untuk menyediakan agunan yang cukup bagi kreditnya. Terhadap keterangan-keterangan yang demikian diajukan keterangan lain, bahwa sebenarnya masalahnya bukanlah semata-mata pada keengganan bank-bank pelaksana. Apabila hal ini benar, maka diduga sebabnya terletak pada hubungannya dengan sistem hadiah (reward system) yang tidak tertulis tetapi merupakan praktek biasa. Makin besar kredit yang diberikan, makin lumrah pemberian hadiah kepada pejabat bank yang dianggap berjasa. Ini berarti bahwa penyaluran KIK dan KMKP tidak menarik bagi (pejabat) bank pelaksana karena tiadanya kemungkinan hadiah.<sup>3</sup> Penurunan

<sup>1</sup> Nancy Suhut, "Masalah KIK dan KMKP", *Analisa*, Agustus 1980, hal. 752

<sup>2</sup> Mubyarto et.al., "Pengembangan Industri Pedesaan di Jawa Tengah", *Agro Ekonomika*, Oktober 1979, hal. 85

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 85

jumlah pinjaman secara terus-menerus itu dapat mengakibatkan macetnya peredaran kedua macam kredit tersebut. Kiranya masalah ini masih membutuhkan penanganan baik dari segi prosedur untuk memperoleh kredit maupun segi pelaksanaan secara teknis pemberian kredit, sehingga lebih banyak industri kecil dapat merasakan manfaat bantuan ini.

Di samping bantuan KIK dan KMKP di atas, pemerintah telah merealisasikan bantuan kredit berjumlah relatif kecil yang dinamakan "Kredit Mini" untuk memberikan kemudahan bagi para pengusaha kecil. Untuk sektor industri kecil pelaksanaan penyaluran kredit ini akan dipermudah dan diusahakan sepraktis mungkin, yaitu tanpa jaminan, cukup dengan rekomendasi pejabat yang bertanggung jawab. Mekanisme Kredit Mini ini mirip dengan kredit Bimas di lingkungan Departemen Pertanian. Cara ini ditempuh untuk mengatasi kesulitan industri kecil dalam masalah permodalan. Namun tidak dapat dihindarkan bahwa masih banyak industri kecil yang belum memanfaatkan bantuan ini berhubung kurangnya pengetahuan mereka dalam soal perkreditan tersebut.

Sebenarnya beberapa cabang industri kecil mempunyai potensi perkembangan yang dinamis. Tampaknya kesan yang melekat pada industri kecil pada umumnya adalah sifatnya yang statis atau prospek pertumbuhan yang lamban. Hal ini sedikit banyak berkaitan dengan masalah pemasaran hasil produksi mereka. Apabila luas pasar industri kecil telah meluas ke tingkat nasional dan internasional, niscaya beberapa cabang industri kecil dapat mengembangkan usahanya semaksimal mungkin. Terutama usaha-usaha industri kecil yang dapat secara langsung dikaitkan dengan usaha industri besar dan menengah memiliki prospek pertumbuhan yang cerah karena pasaran produknya terjamin.

Bagaimanapun hasil produksi industri kecil menuntut untuk segera dipasarkan. Hal ini mengingat faktor modal yang terbatas yang tidak memungkinkan bagi industri kecil menimbun persediaan/stock hasil industri, sebelum dilempar ke pasar dengan harga yang memadai. Masalah pemasaran ini sekaligus menyangkut masalah mutu dan harga barang.

Menurut C. Prior seorang ahli dari German Agency for Technical Cooperation (GTC) masalah mutu ternyata tidak semudah yang dibayangkan orang. Lebih-lebih lagi jika barang-barang dimaksudkan untuk ekspor ke negara-negara maju. Lebih lanjut dijelaskan sifat dasar "mutu" yang menyangkut kualitas disain, kualitas penyesuaian, masalah penyediaan barang, pelayanan langganan, hubungan harga dengan kualitas yang diinginkan.<sup>1</sup> In-

1 Lihat, *Antara*, 22 Februari 1980

dustri kecil di Indonesia sebagian besar masih belum memperhatikan faktor-faktor mutu tersebut, sehingga ruang lingkup pemasarannya pun sempit, yaitu bersifat lokal. Apabila pemasaran hasil industri kecil dapat menjangkau ruang lingkup nasional maupun internasional, dapat diharapkan perkembangannya akan lebih pesat. Pembentukan "Trading House" di pusat-pusat perniagaan yang dianggap penting berfungsi untuk menghimpun penjualan hasil-hasil industri kecil sehingga lebih memudahkan industri kecil menemukan konsumennya. Penjualan hasil industri kecil secara bersama ini menimbulkan konsekuensi perlunya standardisasi. Dewasa ini telah ada kepercayaan terhadap sebagian hasil industri kecil. Dengan ditetapkannya standar yang dapat dijangkau kemampuan industri kecil baik secara teknis maupun ekonomis maka diharapkan lebih banyak transaksi akan dilakukan dengan industri kecil secara menguntungkan.

Ditinjau dari segi kebijaksanaan harga, industri kecil pada umumnya di satu pihak menentukan harga yang relatif tinggi untuk barang hasil produksinya. Kelemahan ini timbul karena biaya produksi yang tinggi akibat panjangnya jalur bahan baku sampai ke tangan pengusaha industri kecil serta terbatasnya modal. Di lain pihak sebagian pengusaha industri kecil belum mengenal perhitungan biaya pokok untuk hasil produksinya. Kadang-kadang biaya tenaga kerja tidak dimasukkan ke dalam komponen biaya produksi sebab proses produksi dijalankan oleh anggota keluarga yang tidak dibayar. Dalam perkembangannya lebih lanjut, cara sedemikian ini tidak dapat diperbaharui dan hanya merugikan perkembangan industri kecil.

Kesimpulan sementara yang dapat dinyatakan sehubungan dengan masalah yang dihadapi oleh industri kecil adalah persoalan dasar pemasaran yang berpangkal pada kelemahan produknya sendiri. Kelemahan hasil produksi industri kecil ini menyangkut mutu barang yang amat bergantung pada kemampuan/ketrampilan teknis dan disain yang dihasilkan oleh industri kecil. Untuk melihat sejauh mana ketrampilan teknisnya maka perlu tinjauan tenaga kerja yang berada dalam industri kecil.

Sebagian besar tenaga kerja dalam industri kecil terdiri dari lulusan sekolah dasar atau bahkan belum tamat sekolah dasar. Biasanya mereka memperoleh keahliannya berdasarkan pengalaman kerja (sistem magang). Untuk jenis industri tertentu yang kebanyakan bersifat kcreajinan, ketrampilan diperoleh secara turun temurun sehingga corak dan disain barang yang dihasilkan selalu sama. Alat-alat produksi kebanyakan masih bersifat tradisional sehingga produktivitasnya pun terbatas. Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan keengganan industri kecil untuk mencari tenaga yang memiliki pendidikan formal karena keterbatasannya sendiri. Dari segi pemilik yang sekaligus sebagai pengelola usaha industri kecil, biasanya memiliki kemam-

puan teknis kepemimpinan yang terbatas. Dapat dijumpai dewasa ini pengusaha industri kecil yang belum mengenal pencatatan kegiatan dalam organisasi usahanya secara sistematis. Oleh sebab itu dapat dimengerti mengapa industri kecil kurang menunjukkan perkembangan yang berarti, baik ditinjau dari segi mutu maupun segi volume dan variasi produksinya.

Untuk mengatasi hambatan itu, sejak tahun 1974 telah dibentuk Bipik (Bimbingan dan Pengembangan Industri Kecil) beserta sub-proyeknya di setiap propinsi. Badan ini bertugas memberikan bimbingan berupa pendidikan dan latihan-latihan yang bermanfaat bagi peningkatan ketrampilan pekerja, pembaharuan disain, dan secara umum membimbing ke arah peningkatan mutu dan perkembangan industri kecil. Sejauh ini masih dijumpai Tenaga Penyuluh Lapangan (TPL) yang bertugas memberikan bimbingan kepada para pekerja, namun kurang memiliki ketrampilan tentang jenis industri yang harus dibimbingnya. Hal semacam ini jelas membutuhkan penanganan dan penyempurnaan segera agar Bipik dapat menjalankan fungsi yang sebenarnya.

## MINI INDUSTRIAL ESTATE

Bantuan yang diberikan kepada industri kecil sebaiknya tidak menimbulkan ketergantungan yang terus-menerus, tetapi justru mendorong agar industri kecil mampu berdiri sendiri. Untuk tercapainya keadaan tersebut dibutuhkan suatu kebijaksanaan yang terpadu, tegas dan konsisten.

Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah telah mengeluarkan serangkaian kebijaksanaan, diantaranya pada tahun 1980 direalisasikan pendirian Mini Industrial Estate. Kawasan industri kecil ini dilengkapi dengan berbagai fasilitas, mulai dari peralatan sampai pada tempat industri kecil membuka usahanya. Selain disediakan mesin-mesin yang dibutuhkan juga diusahakan penyediaan bahan baku yang diperlukan serta penyelenggaraan kursus-kursus untuk peningkatan ketrampilan dan pembaharuan disain. Dengan adanya Mini Industrial Estate ini dapat dimanfaatkan "economies of scale" melalui cara penyediaan sarana bersama. Industri kecil yang dulunya terpencar-pencar sehingga menyulitkan pembinaannya, sekarang dapat disatukan di Mini Industrial Estate. Dengan demikian usaha pembinaannya dapat terpadu dan lebih intensif.

Setiap Mini Industrial Estate disesuaikan dengan keadaan daerah lokasinya masing-masing, dengan luas sekitar 5 sampai 10 hektar dan bersifat lokal. Pada tahap pertama kawasan industri mini ini dibangun di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Tegal, Semarang, Yogyakarta, Cilacap, Sidoarjo.

Pada umumnya daerah-daerah tersebut telah ada industri-industri kecil yang mulai tumbuh dengan baik. Dengan adanya fasilitas yang dapat digunakan bersama, cabang industri kecil yang mempunyai potensi dinamis dapat memanfaatkan "economies of scale". Dalam beberapa hal perlu penyediaan sarana bersama untuk mencapai efisiensi yang diharapkan. Sebab akan terlalu mahal dan tidak efisien apabila sarana semacam itu disediakan oleh masing-masing industri kecil secara sendiri-sendiri. Pada garis besarnya sarana tersebut dapat dibagi dalam dua kategori yaitu pelayanan bersama dan fasilitas produksi bersama. Termasuk dalam kategori pelayanan bersama antara lain: pengadaan bahan baku; penerapan standardisasi; pengawasan mutu; penyediaan fasilitas pendidikan dan latihan; penyediaan fasilitas pemasaran; dan fasilitas bank. Termasuk dalam kategori fasilitas produksi bersama antara lain penyediaan alat-alat produksi atau mesin-mesin tertentu; laboratorium.

Sampai akhir Repelita IV di Indonesia diharapkan sudah terdapat tidak kurang 200 kawasan industri mini. Dengan demikian cabang industri kecil yang memiliki dinamika dan strategis dalam pembangunan dapat ditunjang perkembangannya. Selanjutnya industri kecil ini diharapkan dapat meningkatkan produktivitasnya, dan berkembang dengan pesat sesuai dengan sifatnya, misalnya industri kecil yang mengolah hasil-hasil pertanian; industri kecil yang membuat komponen, suku cadang dalam kaitannya dengan industri besar dan sedang.

## PENUTUP

Industri kecil di Indonesia merupakan salah satu cara untuk menanggulangi masalah penyerapan tenaga kerja baik saat ini maupun di masa depan. Laju pertumbuhan tenaga kerja yang cepat di samping daya serap tenaga kerja di sektor pertanian yang rendah, menuntut dikembangkannya sektor lain di luar pertanian, terutama sektor industri yang memiliki elastisitas kesempatan kerja yang tinggi terhadap tiap unit modal.

Melalui pengembangan industri kecil di Indonesia diharapkan dapat dicapai sasaran peningkatan dan perataan hasil pembangunan dengan penyebaran kegiatan di semua daerah. Peningkatan partisipasi golongan lemah dalam pemilikan dan penyelenggaraan industri lebih dimungkinkan. Saat ini belum besar peranan industri kecil Indonesia dalam kegiatan perekonomian secara keseluruhan. Akan tetapi dalam jangka panjang melalui serangkaian pembinaan yang intensif dan terpadu, industri kecil memiliki potensi untuk memberikan sumbangan yang lebih besar terhadap pertumbuhan ekonomi bangsa.

Berbagai kelemahan masih dijumpai dalam kegiatan industri kecil dewasa ini sehingga memperlambat perkembangannya. Kelemahan utama industri kecil pada umumnya adalah kekurangan modal, bahan baku, ketrampilan, manajemen dan terkait dengan masalah kurang matangnya perencanaan. Keadaan ini semakin dipersulit karena belum tersedianya suatu sistem tata niaga bahan baku dan bahan jadi yang menguntungkan bagi para pengusaha industri kecil. Bermacam-macam usaha dan kebijaksanaan telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi kesulitan ini. Antara lain dengan mengeluarkan daftar barang-barang yang hanya boleh diproduksi oleh industri kecil dalam upaya melindunginya dari persaingan dengan industri besar dan sedang. Di samping itu telah dibangun kawasan industri mini untuk mengatasi hambatan-hambatan yang melekat pada industri kecil pada umumnya. Pada gilirannya industri kecil diharapkan mampu memberikan sumbangannya bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia.

#### Lampiran

#### PERKEMBANGAN MODEL KEBIJAKSANAAN DAN PROGRAM PENGEMBANGAN INDUSTRI KECIL 1950—1981

1950 - 1960: 1. Pelayanan teknologi:

- a. Proyek-proyek percontohan: sabut kelapa, bata genteng, keramik dan sebagainya;
- b. Pendirian induk-induk kerajinan rakyat: kulit, pandai besi, bambu dan sebagainya;
- c. Latihan-latihan kepada pengrajin.

2. Pembentukan perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan daerah di bidang kerajinan.

1960 - 1965: 1. Pendirian badan-badan pembina tingkat propinsi untuk mengkoordinasikan dan mengembangkan industri kecil.

2. Pembentukan yayasan dana industri kecil.

1969 - 1973: 1. Pembentukan Program Peimbina Kerajinan Rakyat dengan proyek-proyek: (Repelita 1)

- a. Proyek induk perusahaan
- b. Proyek penanfaatan limbah
- c. Proyek pusat penyaluran bahan baku
- d. Proyek bantuan mekanisasi dan tenaga ahli
- e. Proyek pusat pemasaran barang-barang kerajinan

1973 - 1978: 1. Pembentukan proyek Bimbingan dan Pengembangan Industri Kecil (Bipik):

- a. Penelitian soal ekonomi untuk perencanaan dan identifikasi profil industri kecil, riset komoditi.
- b. Pendirian Pusat Pengembangan Industri Kecil (PPIK) di beberapa kota seperti Yogyakarta, Surabaya, Jakarta, Denpasar yang melakukan asistensi pemasaran dan produksi barang-barang kerajinan dan industri kulit.

- c. Pendirian Pusat Pelayanan Teknis di berbagai sentra produksi suatu jenis industri tertentu: rotan, minyak atsiri, garam dan sebagainya.
- d. Melakukan pengembangan terpadu terhadap sentra-sentra produksi melalui Tenaga Pembina Lapangan.
- e. Menyelenggarakan kursus-kursus manajemen AMT, dan latihan-latihan ketrampilan.
- f. Memberikan bantuan-bantuan mesin dan melakukan demonstrasi pilot.
- g. Menyelenggarakan pameran-pameran dalam rangka promosi pemasaran.

2. Penyediaan fasilitas kredit kecil melalui program-program KIK/KMKP oleh Bank Indonesia, dengan Bank Pemerintah sebagai pelaksana dan ditunjang dengan memberikan jaminan kredit oleh PT Askindo.
3. Menyelenggarakan promosi ekspor melalui program Badan Pengembangan Ekspor Nasional (BPEN), bagian Ekspor Hasil-hasil Kerajinan.
4. Mendirikan koperasi-koperasi primer kerajinan rakyat dan industri kecil yang dibimbing oleh Direktorat Jenderal Koperasi.

1978 - 1981:

1. Membentuk Direktorat Jenderal khusus yang menangani industri kecil dan kerajinan rakyat.
2. Mendirikan kawasan industri mini untuk industri kecil dan kerajinan di beberapa tempat.
3. Mengembangkan sistem "Bapak Angkat" dalam rangka kerja sama industri kecil dengan industri-industri besar.
4. Memberi kemudahan pada pengusaha industri kecil untuk mendapatkan proyek dari pemerintah melalui pelaksanaan Keppres 14-A.
5. Pengintegrasian koperasi kerajinan pada tingkat desa kepada KUD setempat.
6. Membentuk "Trading House" yang akan memasarkan barang-barang hasil industri kecil.

*Sumber:* M. Dawam Rahardjo, "Peta Bumi Industri Indonesia Tahun 1969-1981", *Eksekutif*, Maret 1981, hal. 62-63

# BEBERAPA CATATAN TENTANG PEMANFAATAN DAN MANFAAT PROYEK ASAHAH\*

Pande Radja SILALAHI

## PENDAHULUAN

Pembangunan proyek Asahan telah berlangsung beberapa tahun dan dalam tahun 1984 proyek ini diharapkan akan selesai. Dalam beberapa hari mendatang akan terjadi suatu akibat yang merupakan bagian dari proses pembangunan tersebut yang akan mempengaruhi lingkungan di sekitar Sungai Asahan dan Danau Toba dan sekaligus secara langsung akan mempengaruhi kehidupan masyarakat yang berada di daerah tersebut.

Sejak masa penjajahan Belanda telah diketahui bahwa pemanfaatan air terjun Sigura-gura akan menguntungkan masyarakat di sekitarnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Keinginan untuk memperoleh manfaat dari penggunaan air terjun tersebut menyebabkan masyarakat di Sumatera Utara pada khususnya telah lama mendambakan pembangunan proyek tersebut.

Dengan adanya kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dan pihak konsorsium Jepang mengenai pembangunan tenaga hidrolistrik di sepanjang Sungai Asahan dan pabrik peleburan aluminium di Kuala Tanjung masyarakat Sumatera Utara merasa sangat gembira karena harapan untuk memperoleh manfaat dari pembangunan proyek tersebut menjadi semakin jelas. Banyak pemberitaan, baik melalui media massa maupun melalui pembicaraan-pembicaraan langsung yang menonjolkan manfaat dari pembangunan tersebut. Tetapi secara pasti dapat dikatakan bahwa sangat terasa kurang pemberitaan ataupun keterangan mengenai akibat dari pembangunan proyek tersebut khususnya akibat sampingan (externality) baik yang bersifat ekonomi maupun yang bersifat nonekonomi. Padahal dapat dikatakan pengetahuan, kesadaran serta kesediaan untuk memikul akibat yang dimaksudkan tersebut

\* Kertas kerja disampaikan pada "Seminar Bendungan Besar Asahan" pada tanggal 14-15 Januari 1981 di Universitas Sumatera Utara, Medan

merupakan salah satu persyaratan untuk dapat memetik keuntungan-keuntungan yang sering dikemukakan. Gambaran seperti ini bukan hanya terbukti dari pelaksanaan seminar ini yang waktunya sangat berdekatan dengan peristiwa yang akan terjadi sebagai akibat dari pelaksanaan pembangunan proyek Asahan tersebut.

Setiap pembangunan proyek besar dalam prosesnya tidak selalu hanya akan menguntungkan tetapi sering bergandengan dengan akibat-akibat yang tidak diinginkan, yang sulit atau bahkan tidak mungkin dielakkan serta menghadapi masalah-masalah yang harus ditanggulangi yang cara penanggulangannya membutuhkan keterlibatan masyarakat secara luas.

Demikian juga halnya dengan proyek Asahan. Pembangunan proyek ini telah dan akan menimbulkan akibat-akibat yang tidak selalu diinginkan dan menghadapi masalah yang harus ditanggulangi bukan hanya oleh para pelaksana proyek tetapi juga oleh masyarakat pada umumnya. Dengan demikian kertas kerja ini akan mengemukakan beberapa persoalan yang kiranya memerlukan pemikiran agar manfaat yang sebesar-besarnya dari pembangunan proyek ini dapat dipetik dan akibat-akibat yang merugikan dapat diminimalkan atau kalau harus diterima dapat diterima sebagai harga yang harus dibayar untuk dapat memperoleh keuntungan yang dimaksudkan. Untuk itu kertas kerja ini dibagi atas empat bagian, masing-masing membahas Penelaahan keuntungan dari proyek Asahan; Pemanfaatan tenaga kerja Indonesia; Penggunaan jasa-jasa dan produksi dalam negeri dan diakhiri dengan Pembahasan masalah lingkungan dan pengelolaannya.

## I. PERLU PENELAAHAN TENTANG KEUNTUNGAN

Salah satu masalah yang dihadapi oleh negara-negara yang sedang membangun dewasa ini adalah terjadinya jurang pemisah (gap) antara manfaat yang diharapkan oleh masyarakat dari usaha-usaha pembangunan dan keuntungan nyata yang dapat dipetik oleh masing-masing anggota masyarakat. Perbedaan antara harapan dan kenyataan tersebut dapat terjadi karena harapan berjalan lebih cepat dari kemampuan dan hal yang disebut pertama disebabkan berbagai macam hal misalnya karena anggota masyarakat kurang memperkirakan atau tidak sadar akan dimensi waktu dari terjadinya manfaat-manfaat dari usaha pembangunan dan di lain pihak pengetahuan yang mereka punya lebih banyak menyangkut keuntungan-keuntungan dan kurang menyadari kerugian-kerugian, yang seharusnya bila mereka menyadarinya akan dapat mengurangi kecepatan berjalanannya harapan tersebut. Sedang di lain pihak dalam banyak hal manfaat dari pembangunan tersebut tidak selalu sejalan dengan apa yang telah direncanakan dan diperkirakan sebelumnya.

Demikian juga halnya sehubungan dengan proyek Asahan. Masyarakat Sumatera Utara menyadari dan mengharapkan keuntungan dari proyek tersebut. Dengan proyek tersebut, mereka menyadari bahwa output mereka akan meningkat bahkan ada yang memperkirakan sebagai akibat proyek Asahan output masyarakat Sumatera Utara akan meningkat sebesar 3-4%. Perkiraan tersebut secara ekonomis mungkin beralasan tetapi kapan hal itu akan terjadi sudah barang tentu akan membutuhkan penyelidikan dan penjelasan kepada masyarakat. Di samping itu kiranya perlu disadari bahwa walaupun dengan proyek Asahan output masyarakat akan bertambah dengan tingkat tertentu, perlu untuk diketahui bahwa dalam kenyataannya pertambahan tersebut tidak selalu akan berlaku bagi setiap anggota masyarakat. Dan di samping itu perlu ditelaah kapan pertambahan yang dimaksudkan mulai terjadi, apakah akan berlangsung secara merata dan sampai kapan pengaruh tersebut akan berlangsung. Pengetahuan tentang hal ini adalah penting dan ketidaktahuan akan hal ini bukan tidak mungkin akan menimbulkan pendapat yang negatif terhadap pembangunan dan pengoperasian proyek Asahan yang sudah tentu dengan segala akibat lanjutan yang bersumber daripadanya.

## II. PEMANFAATAN TENAGA KERJA INDONESIA

Sejak proyek Asahan mulai dilaksanakan beberapa tahun yang lalu banyak lapangan kerja yang telah terbuka baik yang bersifat langsung maupun yang bersifat tidak langsung. Dengan pembangunan jalan-jalan baru, perbaikan jalan-jalan lama, pembangunan pelabuhan, pembangunan bangunan-bangunan perumahan, sekolah, mesjid, rumah sakit, lapangan olah raga, fasilitas air leiding, dan pasar tentu menciptakan lapangan kerja baru. Tetapi hendaknya disadari bahwa hal ini tidak akan berjalan selamanya. Proyek pembangkit tenaga listrik dan peleburan aluminium nantinya hanya akan menampung secara tetap kurang lebih 2.200 pekerja yang terdiri dari 2.100 orang untuk pabrik pengolahan aluminium dan kira-kira 100 orang untuk pembangkit tenaga listrik. Masyarakat Sumatera Utara pada khususnya perlu mengetahui hal ini agar mereka mempersiapkan diri dengan sebaik-baiknya khususnya mereka yang sudah terlibat secara langsung dengan pembangunan prasarana-prasarana tersebut.

Sejak dan sebelum pembangunan proyek Asahan dilaksanakan telah lama dipikirkan agar proyek ini dapat dikelola oleh bangsa Indonesia sendiri, di kemudian hari seperti halnya proyek-proyek besar yang dibangun dengan penanaman modal asing atau usaha patungan antara modal dalam negeri dan modal asing. Pemikiran seperti ini telah tertuang dalam Undang-undang No. 1 tahun 1967 yang ditambah dengan Undang-undang No. 11 tahun 1970.<sup>1</sup>

1 Lihat Undang-undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-undang No. 11 tahun 1970

Khusus mengenai tenaga kerja disebutkan bahwa "Perusahaan-perusahaan modal asing wajib memenuhi kebutuhan akan tenaga kerjanya dengan warga negara Indonesia kecuali tenaga-tenaga pimpinan dan tenaga-tenaga ahli yang belum dapat diisi dengan tenaga kerja warga negara Indonesia". Selanjutnya dalam Master Agreement yaitu artikel IX ayat 2<sup>1</sup> secara jelas disebutkan bahwa perusahaan akan mempekerjakan tenaga kerja Indonesia yang memadai sampai ke tingkat maksimum dalam waktu yang sesingkat mungkin. Selanjutnya dinyatakan dalam waktu lima tahun sesudah pabrik pengolahan aluminium beroperasi sesedikitnya 75% dari seluruh pekerja dalam setiap klasifikasi pekerjaan akan dilaksanakan oleh warga negara Indonesia. Klasifikasi pekerja yang dimaksudkan terdiri dari manajer, teknisi, tenaga profesional, administrasi, clerk dan tenaga kerja terlatih.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut menjadi jelas bahwa proyek tersebut akan memanfaatkan tenaga kerja Indonesia. Masalahnya sekarang bagaimana kita dapat mengisi lowongan-lowongan yang akan tersedia tersebut sesuai dengan persyaratan yang dibutuhkan. Persyaratan tersebut harus dipenuhi karena bilamana tidak, maka tentu terbuka alasan bagi pihak Jepang untuk tetap mempergunakan tenaga-tenaga kerja dari negaranya. Memang dalam Master Agreement juga disebutkan bahwa perusahaan akan melatih tenaga-tenaga Indonesia untuk kebutuhan proyek tersebut. Tetapi kiranya cukup beralasan untuk mengemukakan bahwa kita tidak dapat mengandalkan penuh keinginan atau kesediaan dari perusahaan tersebut. Kita perlu lebih berusaha agar ketentuan-ketentuan yang telah disepakati dalam agreement dapat berjalan seperti yang diharapkan dan hendaknya jangan dilupakan bahwa proyek ini nantinya akan menjadi milik bangsa Indonesia.

Sering terdapat anggapan dan pembicaraan yang mengatakan bahwa para pekerja Indonesia kurang betah bekerja dengan pihak Jepang. Salah satu yang menjadi penyebabnya adalah ketidakmampuan pekerja Indonesia bekerja seperti orang Jepang. Memang bagi masyarakat Indonesia adalah merupakan suatu pekerjaan yang sulit bila bekerja misalnya sampai 10 jam sehari. Tetapi kita perlu menyadari bahwa itu adalah pandangan yang keliru. Kita perlu belajar dari masyarakat Jepang mengenai hal ini. Salah satu faktor yang menyebabkan Jepang berhasil dalam pembangunannya adalah karena mereka bekerja keras dengan penuh tanggung jawab, disiplin dan sense of belonging yang kuat kepada perusahaan atau instansi di mana mereka bekerja. Dapat dipastikan bahwa perusahaan akan menuntut hal yang sama dari para pekerja Indonesia. Tetapi perlu untuk diketengahkan bahwa ini bukan merupakan suatu hal yang mengada-ada. Malah bagi masyarakat Jepang duduk berpangku tangan dianggap dosa.

<sup>1</sup> Lihat Master Agreement for Asahan Hydroelectric and Aluminium Project, The Government of Republic of Indonesia and the Investor (tidak dipublikasikan)

Di samping itu mungkin terdapat anggapan bahwa perusahaan akan melakukan diskriminasi baik dalam penggajian, kedudukan, kesempatan memperoleh promosi ataupun memperoleh fasilitas-fasilitas. Kalau hal seperti ini sampai terjadi maka itu berarti pelanggaran terhadap perjanjian yang telah disepakati. Dalam artikel IX ayat 4 (a) dari Master Agreement secara jelas hal ini dilarang. Tetapi sejalan dengan itu kiranya perlu untuk dipikirkan bahwa perusahaan Jepang mau menanam modalnya di Indonesia dengan suatu harapan untuk dapat memperoleh untung. Kita tidak dapat menganggap bahwa proyek ini merupakan proyek sosial. Di samping itu kiranya perlu untuk diketahui sesuai dengan perjanjian maka perusahaan tidak akan melaksanakan semua pekerjaan yang berhubungan dengan pembangunan proyek Asahan atau pembangunan pabrik pengolahan alumina. Perusahaan diwajibkan untuk memberikan pekerjaan kepada kontraktor ataupun sub-kontraktor dari pihak Indonesia. Kemungkinan kesalahan kontraktor atau sub-kontraktor dalam hal ini mungkin saja dapat ditafsirkan menjadi kesalahan dari pihak Jepang yang dalam gilirannya dapat mengurangi kepercayaan kepada pengusaha Jepang.

Dengan demikian dari sekarang usaha yang lebih intensif ke arah ini perlu dilakukan. Usaha yang dimaksudkan pada dasarnya bukan merupakan monopoli pemerintah. Masyarakat dan Media Massa dapat memberi sumbangan yang besar dalam bentuk yang sederhana melalui usaha menumbuhkan minat atau gairah khususnya bagi anak-anak muda untuk bekerja di proyek tersebut. Tetapi semuanya itu perlu dilakukan secara wajar dan tidak berlebih-lebihan.

### III. PENGGUNAAN JASA-JASA DAN PRODUKSI DALAM NEGERI

Salah satu manfaat utama dari pembangunan dan pengoperasian proyek Asahan yang sering dikemukakan adalah bahwa perusahaan ini akan mempergunakan jasa-jasa dan produksi dalam negeri. Sebelum sampai kepada kesimpulan apakah gambaran tersebut akan terjadi, perlu diperhatikan beberapa faktor yang ada kaitannya dengan hal tersebut. Dalam artikel IX ayat 5 dari Master Agreement disebutkan:

"The Company, its contractors and its sub-contractors shall to the maximum extent possible:

- Utilize Indonesian services and materials produced in Indonesia and product manufactured in Indonesia;
- Utilize and give preference to qualified Indonesian contractors, sub-contractors and importers

to the extent that the services or commodities offered by them are available on a reasonably competitive cost, time, quality and quantity basis.”

Dan ayat 6 menyebutkan:

- a. The company shall, to the extent that the smelter capacity is not fully utilised, process the alumina from producer(s) of alumina in Indonesia on such terms and conditions as shall be agreed upon between the company and the said producer(s) having regard to market conditions and the charges made by comparative smelter elsewhere in arms-length transactions adjusted to take into account relevant cost differentials.
- b. Alumina produced in Indonesia will be processed in the smelter in preference to imported alumina to the extent that such alumina is available on a reasonably competitive cost, time, quality and quantity basis.”

Serta artikel 15 ayat 7 yang berbunyi:

“The company, its contractors and sub-contractors may freely select the vessels (including crews there on) to transport such items as referred to in this article and further may freely determine whether and with whom and to what extent insurance shall be obtained with respect to such items and vessels transporting such item provided however that the company will endeavour to utilize Indonesian vessels, and Indonesian insurance services, to the extent that services are offered on a reasonably competitive cost, time and capacity basis.”

Dari artikel-artikel ini menjadi jelas bahwa perusahaan akan mempergunakan produk-produk dan jasa-jasa dalam negeri. Semua pasal-pasal tersebut membuka kemungkinan bagi pengusaha dalam negeri untuk memanfaatkan kesempatan yang ada. Masalahnya sekarang bagaimana para kontraktor, subkontraktor, pabrik aluminium dalam negeri, perusahaan asuransi, pengangkutan dan perusahaan-perusahaan lainnya dapat memenuhi persyaratan yang dimintakan.

Hal ini sudah barang tentu perlu mendapat perhatian karena apakah produksi dalam negeri atau jasa-jasa lainnya dari perusahaan-perusahaan nasional akan terpakai pada dasarnya tergantung kepada kemampuan dari masing-masing yang bersangkutan untuk memenuhi persyaratan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa adalah pandangan yang keliru bila beranggapan bahwa dengan dibangun dan beroperasinya proyek Asahan maka benda-benda atau produk-produk dalam negeri dan jasa-jasa perusahaan nasional dengan sendirinya akan dipakai.

#### IV. MASALAH LINGKUNGAN DAN PENANGANAN MASALAH YANG TIMBUL

Salah satu tujuan utama dari seminar ini adalah untuk membahas Peraturan-peraturan Pemerintah Daerah maupun Pusat yang perlu diundangkan untuk mengatur hak dan kewajiban berbagai pihak sebagai akibat pembendungan Sungai Asahan di Siruar pada bulan Februari yang akan datang, dan pengaturan deras arus air Sungai Asahan untuk keperluan PLTA Asahan di kemudian hari.

Perkembangan ilmu pengetahuan terlebih dalam dua dasawarsa terakhir ini telah banyak membantu masyarakat dunia untuk memecahkan masalah-masalah yang timbul sebagai akibat dari pembangunan yang sedang dilaksanakan. Oleh negara-negara yang sudah maju, sebelum sesuatu proyek dilaksanakan maka sejauh mungkin dihitung untung ruginya baik yang bersifat ekonomi maupun yang bersifat nonekonomi. Peralatan yang biasa digunakan adalah "cost benefit analysis" dan "cost effective analysis". Dengan peralatan analisa tersebut para pembuat keputusan bukan hanya akan dapat menentukan pilihan terhadap alternatif yang ada dari proyek-proyek yang akan dilaksanakan tetapi juga memungkinkan mereka untuk menentukan siapa yang berkewajiban untuk memikul beban dari akibat yang merugikan dari sesuatu proyek yang dilaksanakan. Selanjutnya berdasarkan ini dicipatkan mekanisme yang dapat mengatur hak dan kewajiban yang akan timbul. Biasanya bila terjadi akibat yang merugikan dari suatu proyek terhadap masyarakat maka yang memikul beban kerugian tersebut adalah pelaksana/pemilik dari proyek tersebut dan pembebanan dapat dilaksanakan melalui peraturan perpajakan atau iuran yang nantinya dipergunakan untuk mengkompensasi kerugian-kerugian yang telah timbul. Demikian juga halnya dengan kerugian masyarakat yang timbul dari pembangunan proyek Asahan atau pembangunan proyek peleburan aluminium. Adalah sungguh sangat beralasan untuk mengemukakan bahwa yang seharusnya berkewajiban untuk mengganti kerugian yang timbul adalah pemilik proyek.

Dalam artikel XI dari Master Agreement yang dikhkususkan mengatur hal ini disebutkan:

1. The company shall take all reasonable measures to control and minimise harmful effects to the environment from the operation of the smelter in conformity with such internationally recognised industrial practices under comparable conditions as defined in the supplement.
2. The company shall make regular studies by periodic sampling of vegetation, materials and property in the vicinity of the smelter in the consultation and co-operation with the government, as to the possible effects of ef-

fluent, gases and fumes from the smelter. The results of such studies shall be furnished to the government and the company shall at its own expense take such measures as agreed between the government and the company to be necessary or desirable in order to prevent or to minimise any possible harmful effects therefrom. The company shall make a pre-operational sampling to asses and define the original situation and conditions in accordance with the provisions in the supplement.

3. Subject to the laws and regulations generally applicable in Indonesia, the company shall be fully responsible for any damage or hindrance caused by gases, fumes or other effluent from the smelter, both within and beyond the area specified in the map annexed to the supplement, to the property or others interests of person now or hereafter residing or owing property there and to any public-owned lands and properties.

Ketentuan ini memberi gambaran bahwa secara sadar Pemerintah Indonesia membebankan tanggung jawab bilamana timbul kerugian-kerugian yang berasal dari proyek tersebut. Hal ini tentu akan menimbulkan pertanyaan, bagaimana mekanisme atau pengelolaannya harus diatur agar pemberian hak dan penunaian kewajiban dapat berjalan sebagaimana seharusnya atau dapat berjalan dengan memuaskan kedua belah pihak. Untuk tujuan ini pemerintah dan perusahaan telah membentuk Asahan Development Authority (Otorita Asahan) yang bertanggung jawab dalam tugas yang sesuai dengan buniyi artikel XIX yaitu:

- a. Maintaining liaison between the company and the government and the regional and local authorities with a view to simplifying relevant administrative procedures wherever appropriate and possible, assisting the company in the performance of the company's obligations and in the exercise of its rights under this agreement and under the prevailing laws of Indonesia.
- b. In general, performing all the functions and obligations of the government and exercising all the power, right and privileges of the government under or in connection with this agreement, to the extent possible.

Dari kedua ketentuan ini jelas bahwa Otorita Asahan berfungsi ganda yaitu di satu pihak sebagai lembaga konsultasi atau lembaga penghubung antara pemerintah dan perusahaan dan sebagai representatif dari pemerintah. Tidak dapat disangkal dengan pembentukan lembaga ini pelaksanaan dan pengelolaan proyek Asahan akan dapat berjalan dengan lancar. Akan tetapi tentu akan merupakan pertanyaan apakah lembaga ini akan dapat berfungsi secara tepat dalam menghadapi masalah-masalah yang ditimbulkan oleh proyek mengingat pemerintah juga merupakan bagian dari perusahaan. Sesedikitnya secara teoritis hal ini perlu dipertanyakan walaupun secara praktis akan mungkin berjalan dengan memuaskan semua pihak bila terjadi sesuatu masalah.

Tidak dapat dimungkiri bahwa bila terjadi sesuatu kerugian terhadap anggota masyarakat sebagai akibat pembangunan dan pengoperasian proyek Asahan. Maka pada tingkat pertama rakyat dengan sendirinya akan menyampaikan persoalannya kepada pemerintah daerah. Dengan demikian adalah cukup beralasan untuk menyatakan bahwa peranan pemerintah daerah cukup besar. Di samping itu kiranya perlu dikemukakan bahwa bila terjadi gangguan terhadap lingkungan maka yang berhadapan dalam persoalannya adalah masyarakat di satu pihak dan perusahaan (dalam mana pemerintah turut sebagai pemilik) di lain pihak atau pemerintah di satu pihak dengan perusahaan di lain pihak. Untuk yang disebut terakhir kiranya tidak akan menimbulkan persoalan yang rumit secara teknis. Tetapi untuk yang disebut pertama perlu pemikiran yang lebih mendalam. Sampai saat ini dapat dikatakan belum terdapat masalah yang tidak dapat diselesaikan antara masyarakat dan perusahaan khususnya dalam pembebasan-pembebasan tanah. Hal ini sangat mungkin terjadi karena salah satu faktor yaitu adanya hasrat yang tinggi dari masyarakat Sumatera Utara untuk menukseskan proyek Asahan tersebut. Tetapi hendaknya menjadi bahan pemikiran bahwa kesediaan masyarakat seperti yang terjadi selama ini mungkin akan berubah sesuai dengan perkembangan. Dengan selesainya proyek tersebut atau dengan mulai beroperasinya proyek tersebut nanti, maka dapat dipastikan lapangan kerja yang tersedia akan berkurang dan hal ini sudah barang tentu akan mempengaruhi opini masyarakat terhadap proyek tersebut. Dengan demikian cukup beralasan bahwa di masa mendatang anggota masyarakat akan lebih peka terhadap haknya. Oleh karenanya, dari sekarang sudah waktunya untuk membentuk suatu lembaga tertentu yang dapat mewakili masyarakat bila terjadi persoalan-persoalan tertentu yang anggotanya terdiri dari pemuka-pemuka masyarakat yang berada di daerah sekitar Sumatera Utara. Lembaga ini akan bekerja secara temporer sesuai dengan kebutuhan dan juga berfungsi sebagai penghubung antara perusahaan dan masyarakat.

Dalam uraian sebelumnya telah disebutkan bahwa peranan pemerintah daerah sangat besar artinya dalam menukseskan proyek Asahan dan dalam mendorong agar manfaat dari proyek tersebut dapat dinikmati semaksimal mungkin oleh masyarakat Sumatera Utara pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Dari ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Master Agreement diketahui bahwa perusahaan yang mengelola proyek Asahan terhindar dari pemungutan pajak atau pungutan-pungutan daerah lainnya. Masuknya ketentuan tersebut dalam perjanjian dapat juga diartikan sebagai manifestasi dari kekuatiran pihak Jepang terhadap pungutan-pungutan yang mungkin timbul. Sebagai kompensasi atas kemungkinan pungutan-pungutan ini maka perusahaan akan membayar kepada pemerintah sejumlah uang tertentu yaitu:

sesudah tahun pertama operasi sebesar US\$ 650,000  
sesudah tahun kedua operasi sebesar US\$ 1,170,000  
sesudah tahun ketiga operasi sebesar US\$ 1,690,000  
sesudah tahun keempat operasi sebesar US\$ 2,210,000  
sesudah tahun kelima dan seterusnya US\$ 2,600,000

dan disamping ini terdapat tambahan pembayaran sebesar US\$ 80,000 per tahun untuk setiap kenaikan US\$ 0.01/lb di atas US\$ 0.39/lb untuk Alumini-um Virgin Ingots.

Di samping pembayaran tahunan maka sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati bahwa investor atas nama dari perusahaan akan membayar sejumlah US\$ 6 juta dalam bentuk angsuran yang akan dipergunakan oleh pemerintah sebagai kompensasi untuk hak yang berhubungan dengan penggunaan public facilities untuk tujuan dari proyek.

Sehubungan dengan pembayaran-pembayaran tersebut maka tentu merupakan pertanyaan, apakah dana-dana tersebut juga disalurkan kepada pemerintah daerah?

Penyaluran dana-dana tersebut kepada pemerintah daerah kiranya cukup beralasan dan penting. Dengan cara demikian pemerintah daerah akan dapat melaksanakan program yang sejalan dan menunjang proyek tersebut. Di samping itu dalam melaksanakan pembangunan daerah maka dapat dikatakan pemerintah daerah lebih tahu akan kondisi dan situasi dari daerahnya masing-masing. Penyaluran dana-dana tersebut perlu diatur secara jelas dan masyarakat perlu untuk mengetahuinya. Karena dengan demikian masyarakat akan semakin terbuka matanya terhadap manfaat-manfaat yang mereka peroleh baik itu bersifat langsung maupun bersifat tidak langsung dari pembangunan dan pengoperasian proyek dan pabrik tersebut.

## PENUTUP

Manfaat dari proyek Asahan secara ekonomis baik untuk daerah Sumatera Utara maupun untuk Indonesia memang tidak dapat dimungkiri. Tetapi di samping manfaat-manfaat tersebut, pembangunan dan pengoperasian proyek tersebut juga akan bergandengan dengan akibat-akibat negatif yang pada dasarnya sulit untuk dihindarkan bila manfaat yang dimaksudkan hendak direalisasi. Salah satu masalah penting dalam pembangunan proyek Asahan adalah bahwa masyarakat pada umumnya lebih memberi perhatian kepada keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dari proyek yang bersangkutan tetapi di lain pihak mereka lebih peka terhadap akibat negatif dari atau yang

timbul dari proyek tersebut. Hal ini dapat mengakibatkan masyarakat menjadi "over estimate" terhadap keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dari pembangunan proyek tersebut. Kiranya perlu untuk ditekankan, bahwa agar masyarakat dapat memetik keuntungan-keuntungan dari proyek tersebut maka masyarakat sendiri harus berusaha. Bagi masyarakat Sumatera Utara perlu diberi pengertian bahwa manfaat dari proyek Asahan tidak akan datang sekaligus dan bentuknya tidak selalu langsung seperti dalam penciptaan lapangan kerja.

Kepekaan masyarakat terhadap akibat sampingan dari proyek Asahan khususnya akibat sampingan yang tampaknya merugikan masyarakat dalam tahun-tahun mendatang diperkirakan akan meningkat. Kecenderungan seperti ini khususnya akan terjadi karena sesudah proyek tersebut berjalan maka jumlah lowongan kerja akan semakin kecil dibandingkan sewaktu pembangunan proyek tersebut. Dan di lain pihak sesudah proyek ini berjalan maka bentuk manfaat-manfaat yang akan diperoleh lebih banyak yang bersifat tidak langsung.

Salah satu masalah yang akan kita hadapi dalam masa mendatang adalah untuk mengisi lowongan-lowongan kerja yang tersedia untuk menjalankan proyek Asahan. Memang dalam Master Agreement disebutkan, bahwa perusahaan akan mendidik tenaga-tenaga Indonesia yang akan dipekerjakan dalam proyek ini. Tetapi usaha seperti ini kiranya tidak cukup dan masih diperlukan usaha tambahan agar bila tiba saatnya proyek tersebut menjadi milik penuh bangsa Indonesia tidak akan timbul kesulitan-kesulitan.

Dengan berjalannya proyek ini maka kemungkinan penggunaan jasa-jasa dan produksi dalam negeri sangat dimungkinkan. Tetapi agar semuanya itu dapat berjalan maka baik dari para produsen dalam negeri dibutuhkan usaha agar penggunaan jasa-jasa dan produk-produk yang dimaksudkan dapat berjalan dengan lancar.

Timbulnya akibat sampingan yang negatif dari proyek Asahan pasti akan meresahkan masyarakat di wilayah tersebut. Untuk ini maka untuk menampung keresahan tersebut dan agar pengaturan hak dan kewajiban antara pihak-pihak yang bersangkutan dapat berjalan dengan baik kiranya perlu dibentuk lembaga temporer yang merupakan wakil dari masyarakat. Memang untuk melancarkan hubungan antara perusahaan dan pemerintah telah dibentuk Otorita Asahan tetapi mempertimbangkan fungsinya yang bersifat ganda masih diperlukan badan lain seperti yang dimaksudkan.

Untuk dapat mengecap keuntungan dari pembangunan dan pengoperasian proyek ini semaksimal mungkin maka pemerintah daerah sangat berpengaruh.

Penerimaan pemerintah daerah melalui pajak atau pungutan-pungutan lain tidak diperkenankan dalam perjanjian yang telah disetujui. Dan di lain pihak pemerintah menerima sejumlah dana tertentu secara terus-menerus selama proyek ini berjalan. Dana tersebut kiranya perlu disalurkan kepada pemerintah daerah dan hendaknya masyarakat mengetahuinya. Karena dengan demikian pemerintah daerah akan lebih mudah melaksanakan pembangunan daerah dan membuat rencana yang menunjang proyek tersebut. Di samping itu dengan informasi yang terbuka kepada masyarakat, maka mereka menjadi semakin sadar akan manfaat dari proyek yang bersangkutan dan semakin sadar bahwa perusahaan asing yang turut serta melaksanakan proyek Asahan bukanlah lembaga sosial akan tetapi suatu badan yang bertujuan mencari laba walaupun sampai tingkat-tingkat tertentu menjalankan fungsi sosial.

# ARAH PENGEMBANGAN TRANSMIGRASI UNTUK PEMBANGUNAN NASIONAL

Sunarto NDARU MURSITO\*

Transmigrasi merupakan proyek nasional yang pada dasarnya sampai menjangkau kepentingan *rakyat kecil*. Sebab proyek ini dapat untuk memecahkan kemacetan sosial ekonomi atau kelambuhan perkembangannya akibat kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat, yang pada umumnya lebih diderita oleh lapisan rakyat kecil. Jelasnya transmigrasi bisa secara langsung menolong penduduk yang menganggur dan berpendapatan rendah dengan membuka lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan, sekaligus melancarkan kemajuan baik di daerah asal maupun daerah tujuan transmigrasi.

Kelebihan penduduk di pedesaan Jawa dan Bali atau kelangkaan penduduk di pedesaan daerah lain, yang pada umumnya masih terbelakang dan miskin, benar-benar menyebabkan daerah pedesaan Indonesia *sukar berkembang*. Sebab penduduk yang tingkat pengetahuan dan keterampilannya pada umumnya baru siap di sektor agraris, di daerah yang satu kekurangan tanah garapan dan sebaliknya di daerah yang lain kekurangan tenaga kerja. Ini berarti, semakin besar transmigrasi pedesaan dapat dilaksanakan hingga berhasil akan semakin besar sumbangannya untuk pembangunan pedesaan dan pembangunan daerah di Indonesia.

Keberhasilan transmigrasi ini tidak cukup hanya diandalkan pada instansi transmigrasi saja, tetapi merupakan tanggung jawab segala pihak. Maka tepatlah jika transmigrasi ditunjang dan dimasyarakatkan sebagai *proyek nasional*, supaya warga negara seluas-luasnya memahami, ikut membantu dan tidak menghalangi keberhasilannya. Dalam hal ini perlu dikembangkan cara-cara transmigrasi yang dapat membina transmigran-transmigran yang

*berhasil*. Untuk itu ulasan ini akan mengajukan pemikiran tentang upaya-upaya dalam penyelenggaraan transmigrasi, agar wilayah transmigrasi mampu berkembang, pengelolaannya berlangsung lebih efisien dan mudah, serta pelaksanaan transmigrasi bisa berlangsung lancar dan mantap.

Rupanya hal-hal tersebut ini tergantung pada pemilihan lokasi, efektivitas unit transmigrasi, sumber daya manusia yang ditransmigrasikan dan aparatur pelaksana transmigrasi. Pada pokoknya bisa diterangkan sebagai berikut: Pertama, lokasi transmigrasi perlu memilih suatu daerah yang *potensial* untuk mudah berkembang dan mengembangkan wilayah lingkungannya. Kedua, lokasi dan wilayah lingkungan transmigrasi ini akan mampu segera berkembang kalau transmigrasi dilakukan dalam sistem *unit besar*, sebab ternyata akan lebih efektif dan efisien. Ketiga, pembangunan lokasi transmigrasi ini memerlukan orang-orang yang *bisa bekerja dan bekerja sama* membangun daerah kawasan transmigrasi. Keempat, penyelenggaraan akan berjalan secara lancar dan mantap, kalau didukung oleh aparatur pelaksana yang aktif dan efektif baik secara *koordinasi maupun sub-ordinasi*. Bila keseluruhan empat faktor mendasar ini ditangani sebaik-baiknya, maka bisa diharapkan suksesnya proyek transmigrasi melancarkan pembangunan nasional.

## PEMILIHAN LOKASI TRANSMIGRASI

Salah satu tujuan proyek transmigrasi ialah membangun daerah tujuan agar *selekasnya* mampu berkembang dan bukan membuat pemukiman terpencil baru yang statis. Sebab itu demi keberhasilan transmigrasi, pemilihan lokasi untuk pemukiman para transmigran adalah sangat penting. Lokasi transmigrasi ini perlu dipilihkan di daerah-daerah yang potensial dan mudah dikembangkan sekaligus mampu mengembangkan wilayah sekitarnya.

Daerah-daerah yang potensial jelasnya ialah lokasi yang *mempunyai potensi besar* untuk meningkatkan taraf hidup transmigran, seperti bagus untuk pengembangan persawahan atau perkebunan, perikanan atau pertambahan, kaya dengan hasil hutan/alam untuk perindustrian, mempunyai sumber daya alam untuk pertambangan atau tenaga listrik, bahkan kekayaan alam untuk pariwisata. Semakin lokasi ini memiliki *berbagai* potensi tersebut perlu diprioritaskan untuk dipilih. Perlu didahulukan terutama ialah pemanfaatan padang alang-alang atau tanah belukar yang dapat disuburkan melalui pemupukan atau usaha intensifikasi di daerah potensial itu. Dengan ini transmigrasi sekaligus bisa memperbaiki tanah-tanah rusak dengan penghijauan, di samping menghemat waktu dan biaya untuk membabati hutan dan khususnya mengkonservasi hutan-hutan primer yang melindungi kelestarian alam.

Kemudian lokasi yang potensial itu hendaknya mempunyai *potensi sosial ekonomi yang baik*, artinya mudah dikembangkan dan sekaligus bisa mengembangkan wilayah daerah sekitarnya. Memenuhi syarat ini ialah lokasi yang dekat dengan urat nadi perekonomian daerah seperti jalan raya, jalan laut atau pelayaran sungai. Selain itu hendaknya relatif dekat pula dengan kota yang merupakan pusat fasilitas kemajuan, seperti pemasaran berbagai komoditi, sarana pemerintahan, pendidikan, penerangan dan lain-lain. Ini sekaligus untuk memanfaatkan prasarana daerah seperti jalan raya, pelabuhan, pusat penyiaran radio dan lain-lain. Dengan demikian lokasi transmigran ini dimudahkan berhubungan dengan tempat pemasaran hasil produksinya atau tempat pemasaran barang dan jasa yang dibutuhkan konsumsinya. Kemudahan pemasaran produksi dan konsumsi ini jelaslah akan mendorong peningkatan kerja dan kesejahteraan para transmigran, sehingga menimbulkan rasa kerasan dan cinta mereka akan daerahnya yang baru.

Selain itu perlu diusahakan *mekanisme saling melengkapi* di daerah transmigrasi antara transmigran dan penduduk daerah yang didatangi. Sebab mekanisme hubungan demikian akan memudahkan hubungan sosial selanjutnya antara mereka. Bila lokasi transmigrasi menghasilkan produk yang berbeda atau dibutuhkan oleh daerah tujuan, maka pemukiman transmigran dapat saling melengkapi dengan daerah yang didatangi. Misalnya antara produk pertanian, perindustrian dan perikanan, atau juga antara usaha pertanian yang menghasilkan produksi yang berlain-lainan. Semakin suatu daerah lokasi memiliki berbagai potensi dan sanggup mendukung pengembangan *bermacam-macam lapangan kerja*, akan semakin dimungkinkan pula mekanisme saling melengkapi itu. Tepatlah jika lokasi demikian diutamakan, sebab berkemampuan besar untuk mengembangkan pemukiman transmigrasi dan daerah sekitarnya.

Pengalaman pahit selama ini patutlah dijadikan pelajaran untuk meningkatkan penelitian yang lebih matang dalam memilih lokasi transmigrasi, supaya jangan memberi citra jelek atas proyek transmigrasi yang justru membutuhkan berbagai sokongan untuk meningkatkan keberhasilannya. Seperti kenyataan, transmigran-transmigran lari meninggalkan proyek atau kembali ke tanah asalnya lagi, karena merasa dikecewakan oleh kesulitan mendapat air minum, tanah yang diterimanya tanah gambut atau tanah gersang yang tidak memberi hasil yang memadai dan tidak sebaik tanah asalnya dulu, lokasinya di tengah hutan belantara yang terlalu jauh dari fasilitas hidup primer.

Demi lancarnya pembangunan pedesaan di seluruh Indonesia, dituntut adanya transmigrasi secara besar-besaran. Katakan 50 juta penduduk Pulau Jawa dari 91 juta penduduknya perlu ditransmigrasikan untuk mengembangkan daerah-daerah pedesaan di seluruh Luar Jawa dan Bali. Ini merupakan

tantangan maha berat, jika dipikul oleh anggaran dan penyelenggaraan pemerintah sendirian. Karenanya tepatlah bila transmigrasi pemerintah *dapat berfungsi merintis jalan* untuk transmigrasi spontan atau transmigrasi yang dibiayai swasta, yang jumlahnya jauh lebih besar. Maka dalam setiap pemilihan lokasi transmigrasinya, pemerintah seharusnya sudah merancang bagian-bagian di sekitar transmigrasinya, yang disiapkan untuk transmigrasi spontan atau swasta. Masih perlu dipelajari berapa perbandingan yang sebaiknya, satu mendukung dua atau tiga.

Sebelum suatu daerah ditentukan menjadi lokasi transmigrasi, semestinya masalah *pemilikan tanah* sudah dibereskan *secara tuntas*. Dan karenanya tinggal membuatkan surat sertifikat hak milik, yaitu demi ketenangan para transmigran menggarap tanah miliknya. Inilah penting untuk menghindarkan terjadinya persengketaan tanah yang sering terjadi antara transmigran dan penduduk setempat. Ketidakjelasan atau persengketaan tanah berarti akan menghambat produksi dan hubungan sosial selanjutnya antara mereka.

## SISTEM TRANSMIGRASI DALAM UNIT BESAR

Proyek transmigrasi akan lebih berhasil dan efisien, jika dilaksanakan dalam sistem unit-unit yang besar. Mungkin sebaiknya satu unit sekurang-kurangnya terdiri dari 5.000 KK. Sebab jika yang dilaksanakan adalah sistem unit-unit kecil, akibatnya yang terjadi ialah penempatan transmigrasi dalam unit-unit yang terpencar-pencar menyebar. Ini dapat diamati dalam pelaksanaan transmigrasi yang sekarang, di mana dalam satu propinsi terdapat *berbagai lokasi* dengan *masing-masing unit* terdiri dari transmigran sekitar 300 KK sampai 600 KK, yang antar lokasi jaraknya *sangat berjauhan*.

Transmigrasi secara unit besar itu sesungguhnya akan memudahkan dalam *mengelola pelaksanaan dan pembinaan* daerah transmigrasi. Penyiapan pemukiman untuk satu unit yang sekaligus besar akan lebih cepat, murah dan efisien daripada jika terdiri dari berbagai unit kecil yang terpencar-pencar. Pengadaan fasilitas berbagai pelayanan sosialnya pun seperti persekolahan, puskesmas, koperasi, penerangan akan lebih mudah ditangani. Dan dalam kesatuan besar secara psikologis transmigran akan merasa lebih aman dan betah untuk berproduksi dan berbaur dengan penduduk setempat. Dari pengalaman selama ini seringkali terdengar berita, bahwa para transmigran mengalami kesulitan fasilitas pendidikan bahkan untuk tingkat SD pun. Ada pula lokasi transmigrasi yang sudah berusia sampai 25 tahun namun belum juga memiliki fasilitas pendidikan tingkat SLA. Kalau penduduk sakit, amat sukar mencari dokter atau obat. Juga hasil produksi mereka sukar dipasarkan, sebaliknya untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka pun sulit.

Bukankah ini disebabkan oleh pemilihan lokasi transmigrasi yang terpencil serta pelaksanaan transmigrasi dalam unit kecil-kecil dan secara terpencar-pencar? Karenanya lokasi transmigrasi *lamban berkembang*.

Pembuatan pemukiman transmigran dalam unit yang kecil-kecil cukup menimbulkan banyak kesulitan. Transmigran lebih sulit mengatasi gangguan untuk tempat pertanian mereka, seperti oleh hama binatang babi hutan atau kera, juga kalau ternak mereka tidak aman dari binatang buas. Selain menghadapi tantangan alam baru yang lebih keras daripada tempat asal mereka, kelompok pemukim baru yang kecil inipun acapkali sulit menyesuaikan diri dengan penduduk setempat. Mudah saja terjadi ketegangan, dan karena pendatang baru itu dianggap tidak kuat maka tidak jarang terjadi perampasan tanah mereka oleh penduduk setempat.

Bila *pelayanan sosial* secara mudah dapat dipenuhi, maka ini akan besar peranannya untuk membina keberhasilan pemukiman transmigrasi. Adapun pelaksanaan transmigrasi dalam unit yang besar akan mempermudah pemberian pelayanan sosial kepada transmigran, dengan pertimbangan bahwa negara kita masih sangat kekurangan tenaga pelayanan sosial seperti guru, dokter, perawat, sarjana pertanian dan peternakan, tenaga penyuluhan, apalagi yang kompeten atau berpengalaman. Begitu pula pengembangan *fasilitas pemukiman* akan lebih efisien untuk unit transmigrasi yang besar seperti sarana jalan, pengangkutan, irigasi dan pasar. Dapat disimpulkan, unit transmigrasi yang besar dengan perlengkapan sosial ekonomi efisien akan memungkinkan pembangunan pemukiman lebih cepat berkembang dan mengembangkan daerah sekitarnya.

Pelaksanaan unit transmigrasi yang meliputi sekurang-kurangnya 5.000 KK itu *tidak berarti bahwa* seluruhnya harus terdiri dari transmigran luar daerah. Dalam hal ini dapat dimasukkan pula transmigrasi lokal, yaitu penduduk setempat yang keadaan sosial ekonominya rendah dan tak mungkin berkembang ataupun angkatan kerja profesi sosial setempat seperti guru, perawat, penyuluhan, tenaga pertukangan. Dapat pula pembinaan penduduk lokasi transmigrasi *digabungkan dalam rangkuman satu unit dengan pemukiman* penduduk setempat, sehingga meliputi jumlah penduduk minimal 5.000 KK itu. Misalnya satu unit dalam pembinaan daerah persawahan irigasi, tanah perkebunan, pembinaan KB, koperasi atau yang lain.

Bisa juga pembentukan satu unit transmigrasi ini dilaksanakan hingga meliputi sejumlah puluhan ribu KK sampai memadai untuk menjadi *satu wilayah kecamatan, bahkan satu wilayah kabupaten baru*. Sebagai penggambaran misalnya di propinsi Jawa Tengah, Kabupaten Klaten mempunyai luas wilayah hanya 66 ribu hektar tetapi dihuni oleh sekitar 1,1 juta penduduk.

Keadaan dari *satu kabupaten* ini ternyata berbanding terbalik dengan keadaan beberapa propinsi Luar Jawa dalam satuan *satu propinsi*. Seperti Bengkulu, satu propinsi dengan luas wilayah 2,1 juta hektar hanya dihuni oleh penduduk 0,8 juta orang. Sedangkan propinsi Jambi luas wilayahnya 4,5 juta hektar hanya dihuni oleh 1,4 juta orang penduduk, propinsi Kalimantan Timur mempunyai luas wilayah 20,2 juta hektar hanya dihuni oleh 1,2 juta orang penduduk, dan propinsi Irian Jaya yang mempunyai luas wilayah 42,2 juta hektar hanya dihuni oleh 1,2 juta orang penduduk.

## PENDUDUK YANG DITRANSMIGRASIKAN

Transmigrasi yang dilaksanakan untuk memindahkan penduduk *dalam keluarga-keluarga* seperti yang dilakukan sekarang ini adalah tepat. Sebab penduduk yang terhimpun dalam ikatan keluarga, boleh dikatakan memiliki tujuan hidup yang mantap dan terarah. Adapun yang perlu mendapat prioritas untuk ditransmigrasikan, semestinya keluarga-keluarga berpendapatan rendah yang di daerahnya *tidak mempunyai harapan untuk meningkatkan* keadaan sosial ekonominya. Khususnya perlu dipilih penduduk/keluarga yang muda, berumur sekitar 20-40 tahun, karena tenaga kerja mereka masih kuat untuk merintis pembangunan daerah baru, yang pada umumnya menuntut kondisi hidup yang tidak gampang. Bisa diikutkan pula penduduk tua, berusia melebihi 40 tahun, namun yang memiliki anak-anak yang sudah sanggup bekerja. Sebab dalam pemukiman transmigrasi ini dibutuhkan juga kearifan pemikiran atau pengalaman hidup orang-orang tua, yang pada umumnya belum dimiliki orang muda.

Dalam pelaksanaan transmigrasi ini sedapat mungkin diikutsertakan tenaga-tenaga kerja profesi sosial untuk kebutuhan daerah transmigrasi seperti guru, bidan, penyuluh pertanian atau dokter. Karyawan-karyawan ini bisa diprioritaskan untuk *cepat diangkat menjadi pegawai negeri*, kalau perlu diberi gaji yang menarik (atau tunjangan apa saja namanya). Kemungkinan besar hal ini mudah memikat mereka untuk ikut membangun daerah transmigrasi. Pilihan lokasi transmigrasi di tempat yang mudah perhubungannya dan hidup dalam pemukiman unit besar, mungkin bisa menarik minat mereka. Untuk keluarga mereka ini sudah tentu cukup diberi perumahan dan tanah pekarangan saja, sebab mereka sudah mendapat nafkah dari gaji.

Selama ini yang diutamakan adalah transmigrasi pertanian. Memang ini lah memadai untuk calon transmigran, yang pada umumnya tenaga kerjanya kini baru siap untuk sektor pertanian. Tetapi corak bertani di lokasi transmigrasi sekarang sangat perlu dilengkapi dengan pengembangan peternakan, *khususnya ternak-ternak besar* yang dapat memberi tenaga kerja di

samping cepat menghasilkan pupuk kandang untuk menyuburkan tanah mereka dan perlu untuk memproduksi bahan pangan protein hewani. Transmigrasi untuk meningkatkan produksi pangan nabati atau hewani memang perlu disertai juga dengan upaya mengusahakan tanaman perdagangan seperti cengkeh, buah-buahan, tanaman jamu-jamu tradisional, kapuk randu, kelapa. Supaya tanaman ini di samping memberikan hasil tambahan, juga menjadi cadangan jika penghasilan pangan mereka menghadapi kegagalan.

Seyogyanya banyak lokasi transmigrasi dipilih di dekat pantai *untuk mendukung transmigrasi nelayan*, sehingga antara transmigrasi nelayan dan transmigrasi yang lain dapat saling melengkapi konsumsinya dan bahu-membahu mengembangkan wilayah pemukiman mereka. Transmigrasi nelayan rasanya sudah urgent untuk segera ditangani, mengingat betapa kini lautan kita menjadi ladang pencurian nelayan-nelayan asing padahal di pantai-pantai Pulau Jawa kebanyakan nelayan masih berpendapatan rendah. Selain itu, langkah ini untuk mendorong bangsa kita agar semakin mempunyai perhatian *untuk membudayakan laut*. Perlu diingat bahwa hanya 2% dari 147 juta penduduk bangsa kita yang mempunyai mata pencaharian di laut, padahal negara kita merupakan negara maritim yang lautannya berlimpahan potensi.<sup>1</sup>

Untuk wilayah dengan kemiringan tinggi sehingga pertanahannya mudah digerogoti erosi atau untuk daerah yang kurang efisien dimanfaatkan untuk persawahan atau penanaman palawija, dapat dikhkususkan untuk transmigrasi mengembangkan tanaman perkebunan yang dibutuhkan pasaran dalam negeri atau yang prospeknya baik di pasaran dunia, seperti karet, kelapa sawit, kopi, coklat dan lada di samping untuk penanaman bahan pangan sagu aren atau sagu pohon.

Tetapi hanya menempuh transmigrasi agraris (yang meliputi persawahan, perkebunan, peternakan dan perikanan) belumlah cukup untuk mendorong mekanisme penyebaran penduduk dan pemerataan pembangunan di pedesaan Indonesia. Harus digiatkan juga *transmigrasi perindustrian seluas-luasnya*, khususnya pengembangan industri kecil dan besar padat karya yang dapat menarik calon transmigran yang pada umumnya mempunyai pendidikan dan ketrampilan kurang. Transmigrasi industri ini bila dilokasikan berdekatan dengan transmigrasi agraris di atas tentu akan saling mendukung perkembangan masing-masing pemukiman dan *bersama-sama ikut menghidupkan pembangunan daerah*.

Sebagai contoh dapat dikemukakan, bisa didirikan banyak industri perkayuan dan rotan. Diketahui bahwa negara kita dalam komoditi ini

<sup>1</sup> Berita Antara, 22 Juli 1980

merupakan penyuplai terbesar kebutuhan pasaran dunia, tetapi apa yang dipasarkan ini barulah dalam wujud bahan mentah. Juga di wilayah pedesaan transmigrasi dapat diusahakan perindustrian hasil agraris, seperti pengolahan buah-buahan, palawija, hasil ternak atau perikanan dan hasil-hasil perkebunan. Misalnya dapat diusahakan pengembangan perkebunan kapas dan industri pemintalannya, mengingat sampai kini hampir seluruh kebutuhan kapas masih tergantung dari impor. Di daerah tertentu dapat didirikan perindustrian semen, batu bata, genteng atau alat perumahan dan kebutuhan hidup yang lain.

Untuk transmigrasi perindustrian ini bisa ditransmigrasikan tenaga buruh malahan yang belum berkeluarga baik laki-laki atau perempuan. Dalam hal ini bisa dicampurkan dengan tenaga-tenaga penduduk setempat yang ingin menjadi buruh, sehingga transmigrasi industri ini sekaligus merupakan sarana untuk pembauran bangsa. Mengenai pembiayaan transmigrasi buruh, kemungkinan bisa *dibantu atau ditanggung* oleh pengusaha industri yang bersangkutan. Akan lebih baik, jika transmigrasi buruh terdiri dari tenaga kerja bujangan. Sebab di samping penyelenggaranya lebih mudah dan murah, nanti kalau mereka ingin berkeluarga bisa mencari teman hidup dari daerah asal (menarik transmigrasi spontan) atau dari penduduk setempat (melakukan asimilasi suku) atau bisa juga dari teman buruh sendiri.

Untuk transmigrasi pertanian pemerintah memberikan 2 ha tanah persawahan dan perumahannya atau 5 ha tanah perkebunan dan perumahannya kepada 1 KK transmigran. Untuk transmigrasi nelayan pemerintah tentunya perlu memberi perumahan dengan pekarangan dan alat-alat penangkapan ikan. Untuk transmigrasi buruh, kalau masih terdiri dari tenaga kerja bujangan maka cukup disediakan semacam asrama dan kalau mereka sudah berkeluarga cukuplah diberi rumah dan pekarangannya. Kepada keluarga transmigran nelayan atau buruh ini bisa diberikan tanah pekarangan sekurang-kurangnya 1 ha untuk usaha sambilan mereka.

Dapat disimpulkan bahwa transmigrasi berbagai sektor lapangan kerja secara terpadu dalam unit-unit besar *akan lebih menjamin* berkembangnya proyek transmigrasi. Dalam arti perkembangan kualitas, yaitu unit-unit transmigrasi akan saling mempertumbuhkan keberhasilan pembangunan masing-masing desanya. Dan dalam arti kuantitas, yaitu bisa menarik transmigran lebih banyak dari daerah padat karena lebih cepat dan lebih murahnya pelaksanaan transmigrasi.

Selanjutnya proyek transmigrasi ke Luar Jawa itu supaya mantap, perlu ditunjang oleh usaha *peningkatan mutu sarana pendidikan atau fasilitas hidup* seperti angkutan dan rekreasi serta *pengembangan lapangan kerja sektor jasa*

di Luar Jawa, agar jangan sampai ketinggalan dengan yang terdapat di Pulau Jawa. Pekerjaan sektor jasa adalah suatu lapangan kerja yang khususnya dominan di masyarakat yang sudah maju, seperti di Eropa Barat dan Amerika Serikat. Hal ini untuk *mencegah mengalirnya kembali* penduduk, lebih-lebih generasi mudanya, untuk mengejar kehidupan dengan status sosial ekonomi yang dianggapnya lebih terhormat di Pulau Jawa.

## PARA PENDUKUNG TRANSMIGRASI

Akhirnya, keberhasilan transmigrasi *amat ditentukan oleh* aparat pemerintah penyelenggara transmigrasi. Proyek nasional transmigrasi ini ternyata melibatkan berbagai aparatur secara lintas sektoral. Pada saat ini transmigrasi ditangani Departemen Nakertrans dengan melibatkan 11 departemen dan 53 instansi setingkat ditjen.<sup>1</sup> Jadi bisa dibayangkan, betapa banyak pihak yang harus menjalankan fungsinya masing-masing untuk mendukung keberhasilan proyek ini. Sejak Keppres 26 tahun 1978 pengarahan aktivitas seluruh aparat tersebut dijalankan dalam koordinasi *Bakoptrans* (Badan Koordinasi Penyelenggara Transmigrasi), yang di tingkat nasional diorganisasikan dalam dua forum. Forum pertama beranggotakan para menteri dengan ketuanya Menteri Nakertrans, bertugas merumuskan kebijaksanaan umum penyelenggaraan transmigrasi. Forum kedua terdiri atas ditjen-ditjen dan diketuai oleh Menmud Transmigrasi, bertugas merumuskan kebijaksanaan pelaksanaan, koordinasi dan pengendalian transmigrasi.

Karena sifatnya yang lintas sektoral maka pelaksanaan transmigrasi menjadi *tanggung jawab banyak instansi*, yang antara satu sama lain dapat saja terjadi kebijakan yang tidak sejalan, tumpang tindih (overlapping) atau malahan saling bertentangan. Untuk tingkat makro, teristimewa di tingkat departemen atau ditjen, kesatuan kebijakan dan pelaksanaan proyek tentunya mudah dicapai di dalam *rangka koordinasi*. Tetapi di tingkat bawah/lapangan, kesatuan kebijakan dan pelaksanaan transmigrasi sangat mungkin sulit dicapai kalau hanya ditempuh secara koordinasi. Oleh sebab itu di tingkat lapangan yang secara langsung menyangkut penyelenggaraan keluarga-keluarga transmigran, mungkin lebih tepat ditempuh *cara kerja sub-ordinasi*.

Bedanya ialah dalam "koordinasi" berbagai instansi dihimpun bersama di bawah pimpinan *koordinator*, yang mengarahkan semua instansi melaksanakan kesatuan tindakan bersama, namun instansi masing-masing ini tetap bertanggung jawab kepada pimpinannya sendiri *di luar* koordinator. Sebaliknya,

<sup>1</sup> Lihat uraian *Ketua Umum HIKI Martono di hadapan Dewan Pertimbangan Agung R.I.*, penyusun: Drs. A.S. Napitupulu SH, Jakarta, 24 September 1979, hal. 40-42

dalam "sub-ordinasi" berbagai instansi dihimpun bersama di bawah satu pimpinan *komando*, yang mengarahkan semua instansi melaksanakan kesatuan tindakan bersama, namun semua instansi ini bertanggung jawab kepada *pimpinan komando yang mensubordinasikannya*.

Jadi andaikata sistem kerja transmigrasi di tingkat lapangan dilakukan secara sub-ordinasi, maka dalam menangani transmigrasi semua instansi pelaksana transmigrasi (seperti pemerintah daerah, puskesmas/KB, koperasi atau pendidikan) *dipotong* tidak bertanggung jawab kepada tataran departmentalnya masing-masing tetapi bertanggung jawab kepada instansi transmigrasi yang mengsubordinasikannya. Karenanya instansi transmigrasi tidak perlu harus membutuhkan kompromi atau menunggu-nunggu semua instansi lain, tetapi langsung mengkomando seluruh penyelenggaraan transmigrasi di bawah wewenangnya.

Dengan demikian bila terjadi kemacetan atau kegagalan pelaksanaan transmigrasi, tidak perlu saling mencari kesalahan antara satu instansi terhadap yang lain tetapi cukup menggarap instansi transmigrasi agar mempunyai kebijakan yang mampu menggerakkan seluruh instansi lainnya berfungsi secara terpadu. Secara ini bisa diharapkan akan meningkatkan efisiensi serta efektivitas kerja dan meniadakan overlapping atau ketidaksesuaian pelaksanaan tugas, yang selain memboroskan dana, tenaga dan waktu juga memperlambat tercapainya tujuan pembangunan transmigrasi.

Ini tidak berarti bahwa instansi transmigrasi di lapangan bekerjanya main totaliter. Instansi transmigrasi sebagai pengsubordinator justru harus *bermusyawarah dengan semua instansi lain* yang disubordinasikannya, guna mencari pandangan-pandangan untuk membuat kebijakan yang bisa melancarkan keseluruhannya. Secara ini masing-masing instansi dimungkinkan melihat semua permasalahan tidak hanya dari kepentingannya sendiri melainkan secara komprehensif. Selama menyelenggarakan transmigrasi, semua instansi ini hanya tunduk dan bertanggung jawab kepada instansi transmigrasi. Maka untuk keberhasilan proyek transmigrasi, semua departemen yang terlibat perlu merelakan instansi bawahannya dipinjamkan untuk membantu Departemen Nakertrans membangun daerah transmigrasi di bawah sub-ordinasi instansi transmigrasi.

Pada saat akhir-akhir ini Departemen Hankam sudah bertekad untuk *terjun membantu* melancarkan pembangunan desa. Dalam rangka ini sudah tentu proyek nasional transmigrasi dapat memanfaatkan uluran tangan dan jasa baik ABRI. Penyiapan lokasi dan pelaksanaan transmigrasi dapat dibantu oleh anggota ABRI dengan sarana-sarananya. Cara kerja ABRI yang tegas kiranya dapat mendisiplinkan pola kerja karyawan-karyawan sipil dan meng-

giatkan semua instansi pelaksana transmigrasi. Proyek transmigrasi ini dapat dianggap oleh ABRI sebagai tindakan perang dan kepahlawanan tetapi musuhnya ialah kemacetan, keterbelakangan dan kemiskinan.

Dalam hal ini juga tenaga TKS BUTSI atau KKN mahasiswa dan Pramuka dapat disalurkan potensinya untuk menyukseskan pembinaan transmigrasi. Tenaga-tenaga terdidik ini perlu dimanfaatkan untuk menjadi pelopor kema-juan di tengah kaum transmigran, yang pada umumnya terdiri dari penduduk berpendidikan dan berketrampilan kurang. Mereka dapat menyuluhkan dan membinakan pengetahuan dan teknologi praktis untuk memajukan pedesaan. Selain itu, bagaimanapun kaum terdidik kita di saat mudanya perlu saling mengenal dengan lapisan masyarakat bangsanya yang terbawah, sehingga mereka nanti membantu dan menyuarakan nasib atau aspirasi rakyat kecil ke lingkungan masyarakat atas.

Khususnya unsur-unsur *pemerintah daerah*, karyawan sosial, tenaga ter-didik (KKN dan lain-lain) dari *putera daerah* tempat transmigrasi perlulah ~~diberi~~ *peranan besar dalam pembinaan* lokasi transmigrasi, sehingga mereka ini dapat menjadi 'jembatan' yang memudahkan perhubungan sosial antara penduduk pendatang dan penduduk setempat. Begitu pula para pejabat pusat kalau meninjau lokasi transmigrasi hendaknya *meninjau penduduk daerah sekitarnya* pula, sehingga bisa mengarahkan kerja sama antara penduduk setempat dan transmigran. Suasana baik yang bisa diciptakan dalam hubung-an sosial antara mereka, akan berpengaruh banyak untuk pengembangan lokasi transmigrasi dan daerah lingkungannya.

Seringkali diberitakan adanya berbagai kemacetan atau ketidakberesan kerja aparat transmigrasi di tingkat daerah. Sehubungan dengan ini sangat baik, apabila karyawan-karyawan yang menangani aparatur ini diberi penataran untuk meningkatkan pengetahuan dan dedikasinya guna menyukseskan program transmigrasi. Begitu pula diperlukan adakalanya kalangan mass-media meninjau daerah transmigrasi untuk memonitor kelancaran transmigrasi ke tingkat nasional, sehingga bisa dicek pula apa yang selama ini dilaporkan oleh para pejabat memang obyektif atau hanya baik dalam laporan saja. Dengan ini pemerintah pusat bisa mengetahui dan segera memperbaiki ketidakberesan transmigrasi, sedangkan masyarakat luas juga digerak-kan untuk menyumbang pemikiran.

## PENUTUP

Berhasilnya transmigrasi yang diselenggarakan pemerintah dapat menarik transmigrasi spontan berdatangan. Ini mudah terjadi, bila transmigran yang sudah berhasil itu memberitakan peningkatan kesejahteraannya kepada sanak saudaranya di daerah asal atau ketika meninjau kampung halamannya mempengaruhi masyarakat sekitarnya untuk bertransmigrasi spontan guna meningkatkan taraf hidup. Penyerapan arus transmigrasi spontan secara besar akan mudah terjadi, apabila antara daerah transmigrasi yang sudah berhasil itu dan daerah yang padat terdapat *sarana komunikasi yang baik dan murah*. Ini terbukti dari kenyataan bahwa selama ini provinsi Lampung diketahui sebagai daerah yang paling banyak menerima transmigrasi spontan, sehingga pertambahan penduduknya paling tinggi di seluruh Indonesia yaitu 5,82% setahun.

Informasi, perhubungan dan transportasi yang baik dan mudah antara daerah asal dan berbagai daerah transmigrasi jelaslah akan mendukung kelancaran proyek transmigrasi, khususnya transmigrasi spontan. Maka demi kepentingan merangsang atau meningkatkan transmigrasi spontan, pemerintah perlu menyempurnakan isi penerangan, prasarana perhubungan dan sarana transportasi dari dan ke daerah transmigrasi. Keadaan daerah transmigrasi serta sarana pemukiman dan prasarana perhubungannya dapat diperkenalkan melalui mass-media, terutama melalui acara TV atau film penerangan. Transmigrasi spontan dapat diigitkan, kalau transportasi mudah dan murah biayanya. Pemberangkatan dengan pesawat terbang secara gratis atau murah tentu akan mempunyai akibat psikologis yang positif untuk peningkatan arus transmigrasi baik umum ataupun spontan.

Pengamatan selama ini menunjukkan bahwa sampai kini proyek transmigrasi sebagai belum merupakan proyek nasional, karena rupanya hampir tak menggerakkan kemajuan bangsa, tidak mendapat prioritas dan penanganan maksimal. Ini tampak dari transmigrasi yang berjalan tersendat-sendat, kecil-kecilan, tidak jelas/tegas dan hampir tak berarti untuk pembangunan daerah asal dan daerah tujuan. Dikesankan bahwa transmigrasi sebagai bersifat usaha sosial semata-mata. Padahal proyek transmigrasi merupakan *suatu kemungkinan menonjol* untuk membuka lapangan kerja kepada para penganggur tersamar atau terbuka yang sekaligus melancarkan pembangunan bangsa. Maka untuk menggairahkan kegiatan transmigrasi ini perlu dikembangkan citra penyelenggaraan transmigrasi sebagai usaha kepahlawanan untuk membangun tanah air. Barulah memadai sebagai proyek nasional, kalau transmigrasi ini dilaksanakan secara jelas, tegas dan lancar serta diselenggarakan secara besar-besaran, sehingga mempunyai peranan yang berarti untuk melancarkan jalannya pembangunan di daerah asal dan tujuan.

Peranan transmigrasi untuk membangun pedesaan memang akan tergantung dari keberhasilan transmigrasi pemerintah dan keberhasilannya mendorong transmigrasi spontan yang terus-menerus. Keberhasilan demikian ini makin lama akan semakin mampu menggerakkan kegiatan pembangunan di pedesaan Indonesia, di mana melimpah sumber daya alam belum tergarap dan sumber daya manusia setengah menganggur. Namun teramat penting agar keberhasilan proyek transmigrasi ini ditunjang dengan pembudayaan KB. Bila pelaksanaan transmigrasi ini tidak diiringi dengan program KB yang berhasil, maka dikuatirkan bahaya kepadatan penduduk dari Jawa dan Bali *akan segera terulang kembali* di daerah transmigrasi.

Mengenai arti transmigrasi untuk pembangunan pedesaan dan pembangunan bangsa, bisalah dikutip peringatan Almarhum Presiden Soekarno berikut ini: "Soal transmigrasi adalah soal mati hidup kita, dan sekarang tetap menjadi soal mati hidup bagi kita. Oleh karena itu, aku setuju sekali agar soal transmigrasi itu dijadikan satu persoalan nasional, bukan soal kecil-kecil."

# MELALUI AGRIBISNIS MENUJU KE SWASEMBADA PANGAN DAN PENINGKATAN EKSPOR INDONESIA\*

William SOERYADJAYA

## PENDAHULUAN

Dunia pada dewasa ini menghadapi perkembangan ekonomi dengan tantangan-tantangan yang cukup memprihatinkan. Selain krisis energi yang sudah mulai beberapa tahun yang lalu, terdapat pula krisis pangan yang harus dihadapi oleh beberapa negara yang sedang berkembang terutama negara-negara yang tingkat teknologinya masih rendah dan tidak memiliki sumber-sumber alam.

Berdasarkan pengalaman-pengalaman selama tiga puluh lima tahun merdeka, kita mengetahui betapa peliknya masalah pangan di Indonesia. Masalah yang kita hadapi bukan hanya menyangkut peningkatan produksi tetapi juga meliputi hal-hal yang menyangkut distribusi dan hal-hal yang mengatur kedudukan para produsen yang sebagian terdiri dari petani. Peningkatan produksi pangan pada tingkat pertama ditujukan untuk memenuhi kebutuhan domestik agar Indonesia dapat berswasembada di bidang pangan. Dengan swasembada di bidang pangan dapat dipastikan negara kita akan semakin kuat karena ketergantungan kita terhadap dunia luar (yang dalam dasawarsa 1980-an ini akan diwarnai oleh ketidakpastian) akan semakin kecil. Pada tingkat kedua kita mengharapkan Indonesia dapat menjadi negara pengekspor bahan pangan. Dengan mengekspor kita akan mendapat devisa yang sangat dibutuhkan untuk membiayai pembangunan yang sedang kita laksanakan.

Untuk tujuan ini dibutuhkan langkah dan kebijaksanaan yang terarah dan terpadu. Dan mengingat pentingnya masalah ini, kami memberanikan diri mengemukakan pikiran kami tentang agribisnis dengan harapan permasalahan menjadi semakin jelas sehingga darinya dapat ditentukan

\* Bahan yang diceramahkan di Universitas Airlangga, Surabaya, Februari 1981

langkah-langkah atau kebijaksanaan yang diperlukan dalam usaha menanggulangi masalah pangan di Indonesia dalam kaitannya dengan pembangunan yang sedang kita laksanakan.

## I. KONSEP AGRIBISNIS

Istilah agribisnis lahir pada tahun 1957 di Universitas Harvard. Istilah ini pada mulanya dikemukakan J. Davis dan K. Goldberg dalam buku mereka yang berjudul "A Concept of Agribusiness". Menurut kedua penulis ini definisi agribisnis adalah sebagai berikut: "Agribusiness is the sum total of all operations involved in the manufacture and distribution of farm supplies, production activities on the farm; and the storage, processing and distribution of farm commodities and items made from them."<sup>1</sup>

Definisi ini mengandung arti yang sangat luas karena selain meliputi pertanian juga meliputi peternakan. Kegiatan-kegiatan yang dimaksudkan tidak hanya terbatas kepada usaha produksi tetapi juga menyangkut usaha pengolahan, penyaluran dan penyimpanan. Sesuai dengan definisi tersebut maka struktur vertikal agribisnis dapat diterangkan dengan contoh sebagai berikut: Perusahaan bibit dan pupuk menjual hasil produksinya kepada petani; bahan-bahan tersebut digunakan oleh petani sehingga menghasilkan gandum. Gandum dioles oleh pabrik menjadi tepung terigu, yang kemudian disalurkan oleh grosir dan pengecer kepada konsumen. Terdapat hubungan yang erat antara sektor-sektor tersebut dan keseluruhannya merupakan satu kesatuan.

Kiranya menjadi jelas bahwa agar usaha itu dapat berhasil maka seluruh kegiatan-kegiatan yang dilakukan harus saling menunjang. Petani dalam hal ini membutuhkan input yang baik seperti pupuk, bibit unggul, tanah yang subur dan irigasi. Selain itu dari petani itu sendiri dituntut adanya ketrampilan agar produksi dapat dilakukan secara efisien dan efektif. Demikian juga untuk pengolahan misalnya dibutuhkan tenaga-tenaga trampil, mesin-mesin dan bahan olahan yang baik.

Dengan demikian dapat dikatakan kegiatan agribisnis merupakan kegiatan yang bersifat luas. Untuk dapat berhasil dalam kegiatan ini banyak faktor yang harus dipertimbangkan dan perlu mendapat perhatian khusus. Dan ini akan kami utarakan dalam bagian yang berikut. Untuk ini kami akan mem-

<sup>1</sup> J.D. Drilon, Jr., *Agribusiness Management Resource Materials* (Volume I) hal. 15, Tokyo 1971

batasi diri dengan membahas agribisnis yang hanya mencakup tanaman bahan pangan, tanaman perkebunan rakyat dan tanaman perkebunan besar, jadi hanya terbatas pada bidang pertanian.

## II. MENUJU SWASEMBADA PANGAN DAN PENINGKATAN EKSPOR

Kiranya tidak asing lagi bagi kita teori Malthus yang menggambarkan bahwa tingkat pertambahan penduduk lebih besar dari tingkat pertambahan pangan. Walaupun pada dasarnya teori ini tidak mutlak benar, tetapi bahaya yang digambarkan oleh Malthus dalam masa yang lampau sudah kita rasakan sekarang. Bahaya krisis pangan semakin jelas terlihat, bahkan beberapa negara telah mengalaminya.

Indonesia sampai saat ini belum pernah mengalami krisis pangan seperti yang dialami oleh beberapa negara di Afrika. Tetapi ini tidak berarti bahwa kita bebas dari ancaman bahaya krisis pangan. Sampai tahun ini Indonesia masih mengimpor kebutuhan pangan dari luar negeri dalam jumlah dan nilai yang tidak kecil walaupun negara kita mempunyai potensi untuk menghasilkannya sendiri. Tabel berikut ini memperlihatkan impor beberapa komoditi pangan untuk tahun 1979.

Tabel 1

### IMPOR BEBERAPA KOMODITI PANGAN 1979

| Komoditi      | Volume          | Nilai CIF \$ AS |
|---------------|-----------------|-----------------|
| Beras         | 1,9 juta ton    | 596,3 juta      |
| Gula          | 0,3 juta ton    | 127,6 juta      |
| Minyak kelapa | 27,3 juta liter | 22,4 juta       |
| Kacang tanah  | 4.964 ton       | 3,1 juta        |
| Jagung        | 70.000 ton      | 10,3 juta       |
| Jumlah        |                 | 759,7 juta      |

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Impor Indonesia 1979*

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa untuk tahun 1979 kita harus mengeluarkan devisa sebanyak 759,7 juta \$ AS untuk mengimpor pangan (beras, gula, minyak kelapa, kacang tanah dan jagung). Memang sejak tahun 1969 sampai dengan tahun 1979 (lihat Tabel 2), terdapat peningkatan produksi

beberapa komoditi pangan di Indonesia. Dalam jangka waktu sepuluh tahun kita hanya dapat meningkatkan produksi jagung sebesar 44,1%, ubi kayu 22,1%, kacang tanah 56,6% dan kedelai sebesar 73,3%. Dan hasil produksi tersebut belum memadai untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.

Tabel 2

## PRODUKSI BAHAN PANGAN 1969-1979 (1.000 ton)

| Jenis Tanaman | 1969   | 1970   | 1971   | 1972   | 1973   | 1974   |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Padi*         | 18.013 | 19.324 | 20.182 | 19.386 | 21.481 | 22.464 |
| Padi Sawah*   | 16.421 | 17.702 | 18.588 | 17.895 | 19.807 | 21.053 |
| Padi Ladang*  | 1.592  | 1.622  | 1.594  | 1.491  | 1.674  | 1.411  |
| Jagung        | 2.293  | 2.825  | 2.606  | 2.254  | 3.690  | 3.011  |
| Ubi Kayu      | 10.917 | 10.478 | 10.690 | 10.385 | 11.186 | 13.031 |
| Ubi Jalar     | 2.260  | 2.175  | 2.211  | 2.066  | 2.387  | 2.469  |
| Kacang Tanah  | 267    | 281    | 284    | 282    | 290    | 307    |
| Kedele        | 389    | 498    | 516    | 518    | 541    | 589    |
|               |        |        |        |        |        |        |
|               | 1975   | 1976   | 1977   | 1978   | 1979   |        |
| Padi*         | 22.331 | 23.301 | 23.347 | 25.771 | 26.350 |        |
| Padi Sawah*   | 20.850 | 21.852 | 21.808 | 24.172 | 24.819 |        |
| Padi Ladang*  | 1.481  | 1.449  | 1.539  | 1.599  | 1.531  |        |
| Jagung        | 2.903  | 2.572  | 3.143  | 4.029  | 3.305  |        |
| Ubi Kayu      | 12.546 | 12.191 | 12.488 | 12.902 | 13.330 |        |
| Ubi Jalar     | 2.433  | 2.381  | 2.460  | 2.083  | 2.043  |        |
| Kacang Tanah  | 380    | 341    | 409    | 446    | 418    |        |
| Kedele        | 590    | 522    | 523    | 617    | 674    |        |

\* Produksi Gabah Kering

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, Juli 1980

Gambaran atau keadaan seperti ini tidak menguntungkan pihak Indonesia. Ini berarti, bahwa untuk memenuhi kebutuhan pangan (kebutuhan pokok), Indonesia masih tergantung kepada dunia luar. Dari segi ekonomi hal ini juga tidak menguntungkan karena beberapa hal yang di antaranya dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Melihat potensi yang kita miliki (tanah, tenaga kerja, keadaan alam), kebutuhan akan pangan dapat kita penuhi dari produksi dalam negeri. Sehingga bila usaha seperti ini tidak dilakukan, maka itu berarti kita tidak memanfaatkan sumber-sumber yang kita miliki (waste of resources).
2. Untuk beberapa jenis bahan pangan tertentu biaya produksi di dalam negeri jauh lebih rendah bila dibandingkan dengan biaya produksi luar negeri. Sehingga dengan mengimpor komoditi tersebut dan menjualnya di dalam negeri dengan harga yang lebih rendah dari harga impor berarti pemerintah harus memberi subsidi yang seharusnya tidak perlu.

Dari uraian di atas kiranya menjadi semakin jelas bahwa masalah pangan perlu ditanggulangi secara serius. Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1978, hal ini ditegaskan karena antara lain disebutkan bahwa dalam Pelita III pembangunan dititikberatkan pada pembangunan bidang pertanian menuju swasembada pangan. Sesuai dengan Pelita III tingkat pertumbuhan ekonomi diperkirakan sebesar rata-rata 6,5% setiap tahun. Bidang pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan diperkirakan tumbuh sebesar 3,5% setiap tahun. Produksi beras diperkirakan akan meningkat dengan 4,3% per tahun, sedang produksi palawija (second crops), sayur-mayur dan buah-buahan masing-masing berkisar antara 5-7% dan 2-10% setiap tahun.

Untuk mencapai tujuan ini dibutuhkan dana yang tidak kecil jumlahnya yang diharapkan dapat bersumber dari pemerintah dan pihak swasta. Untuk maksud tersebut pemerintah telah mengambil beberapa langkah tertentu dan diantaranya dapat disebutkan:

1. Penyediaan dan penyempurnaan prasarana seperti pengairan, pembuatan dan perbaikan jalan.
2. Memberi bantuan keuangan berupa kredit-kredit.
3. Memberi penerangan tentang cara bercocok tanam.
4. Melakukan dan merangsang dilakukannya penyelidikan untuk menemukan bibit-bibit unggul bagi usaha pertanian.
5. Mendirikan proyek "Nucleus Estate Smallholder Development Scheme" (NES). Proyek ini didirikan berdasarkan sistem Bapak Angkat, di mana petani kuat (perkebunan besar) membantu petani lemah yang berusaha di sekitar wilayah perkebunan tersebut. Kerja sama ini memungkinkan kelompok petani untuk memperoleh bantuan dan fasilitas dari perkebunan besar dan di lain pihak akan menjamin tersedianya bahan baku bagi perkebunan tersebut.
6. Menggalakkan investasi dalam agribisnis dengan membuka kesempatan bagi penanaman modal di bidang tanaman padi, jagung/sorghum, kacang-kacangan, ubi-ubian, sayur-mayur dan tanaman hias dan memberi keringan dalam bidang perpajakan (tax holiday).

Tindakan yang disebut terakhir ini dapat dikatakan merupakan tindakan yang tepat baik dilihat untuk tujuan jangka pendek (swasembada dalam hal pangan) dan tujuan jangka panjang (sebagai negara pengekspor bahan pangan dan hasil perkebunan atau hasil produksi yang diolah darinya).

Beberapa masalah pokok yang kita hadapi dalam usaha pembangunan adalah masalah kesempatan kerja, pengangguran dan urbanisasi. Ketiga masalah ini saling berkaitan satu sama lain. Tetapi permasalahannya sangat pelik karena perluasan kesempatan kerja tidak berbanding lurus dengan pengurangan pengangguran. Hal seperti ini terjadi bukan hanya karena adanya pertambahan angkatan kerja tetapi juga disebabkan mobilitas para angkatan kerja yang sangat lambat. Kebanyakan mereka yang menganggur ataupun setengah menganggur adalah mereka yang sebelumnya bergerak di sektor pertanian. Menurut penyelidikan ternyata untuk Pulau Jawa, luas tanah yang diusahakan masing-masing petani rata-rata adalah 0,6 ha. Jumlah ini sudah barang tentu kurang memadai bagi para petani. Karena itu mereka mencoba mencari pekerjaan di luar bidang pertanian. Tetapi kebanyakan dari mereka tidak mempunyai kemampuan atau keahlian seperti yang dibutuhkan oleh sektor di luar bidang pertanian (misalnya perindustrian, bangunan dan jasa). Dan di lain pihak mereka tidak mempunyai modal yang cukup untuk melakukan aktivitas ekonomi, misalnya perdagangan. Dengan demikian walaupun terbuka kesempatan kerja di luar bidang pertanian, kesempatan kerja tersebut tidak segera dapat terisi.

Dengan menggalakkan agribisnis kita mengharapkan akan terbuka lapangan kerja bagi para petani atau bagi mereka yang sebelumnya bergerak di bidang pertanian. Dengan demikian hambatan yang terjadi karena kurang mobilitas angkatan kerja sesedikitnya dapat teratasi dan ini juga berarti menaikkan pendapatan golongan masyarakat Indonesia atau mereka yang paling membutuhkan pertambahan pendapatan.

Untuk menjamin pembiayaan pembangunan diperlukan banyak devisa. Hal tersebut dapat dicapai dengan peningkatan ekspor barang-barang utama, di samping pemasaran komoditi baru di pasaran internasional. Dapat diberitahukan, bahwa pada tahun 1979 nilai ekspor minyak dan bahan bakar merupakan 65% dari nilai ekspor Indonesia seluruhnya. Akhir-akhir ini di sejumlah negara industri sedang dilakukan usaha-usaha yang menuju pada penghematan energi; di samping itu juga terdapat kegiatan-kegiatan dalam pencarian sumber energi baru, antara lain energi matahari, panas bumi, pencairan batu bara, energi nuklir dan sebagainya. Dapat diperkirakan, bahwa tingkat pertumbuhan permintaan minyak dan bahan bakar pada waktu yang akan datang mungkin tidak akan sebesar dibandingkan dengan beberapa tahun yang lalu. Ini berarti, bahwa penerimaan devisa yang dibutuhkan untuk

menjamin kepastian pembangunan akan terpengaruh pula. Untuk dapat mengurangi kepekaan penghasilan ekspor terhadap minyak dan bahan bakar lainnya, maka usaha ke arah diversifikasi ekspor harus ditingkatkan. Mengingat, bahwa struktur perekonomian Indonesia masih agraris, diversifikasi antara lain dapat dilakukan melalui peningkatan ekspor komoditi yang dihasilkan oleh bidang pertanian.

Di samping itu dari kegiatan agribisnis seperti yang diuraikan sebelumnya kita mengharapkan keuntungan-keuntungan lain yang diantaranya dapat disebutkan:

1. Penghematan devisa sampai saat di mana kita tidak perlu mengimpor dan merupakan sumber devisa kalau kita sudah mampu mengekspor.
2. Dapat menyukseskan usaha transmigrasi dan tujuan pokok dari transmigrasi itu sendiri karena kegiatan-kegiatan yang dimaksudkan akan mengambil lokasi di Luar Pulau Jawa.
3. Sumber pendapatan bagi negara (melalui pajak dan bea).
4. Mengurangi arus urbanisasi dan segala akibat negatif yang ditimbulkannya.
5. Karena usaha yang dimaksudkan merupakan usaha yang terintegrasi mulai dari produksi sampai pemasaran, maka di dalam prosesnya secara terarah kemampuan atau ketrampilan para angkatan kerja dapat ditingkatkan.

Tetapi walaupun demikian, menggalakkan dan menyukseskan kegiatan agribisnis bukanlah pekerjaan yang mudah. Untuk itu dibutuhkan perencanaan dan penanganan yang sungguh-sungguh. Kegiatan seperti ini akan sulit dilakukan bila yang menangani hanya pihak swasta atau tanpa bantuan dan pengarahan dari pihak pemerintah. Berbagai macam faktor yang perlu diperhatikan yang dalam bagian berikut ini akan diuraikan secara lebih terperinci.

### III. USAHA MENYUKSESKAN AGRIBISNIS

Dalam uraian terdahulu telah dikemukakan beberapa manfaat pokok yang dapat diperoleh dari kegiatan agribisnis. Tetapi untuk dapat memperoleh keuntungan-keuntungan yang dimaksudkan diperlukan perhatian atau kebijaksanaan yang diantaranya akan meliputi:

1. Di dalam peraturan mengenai penanaman modal di bidang tanaman pangan bahwa pembukaan areal baru minimal 300 hektar untuk Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan 1.000 hektar untuk Penanaman Modal Asing (PMA) kecuali untuk bidang penanaman sayur-sayuran. Membuka

dan mengusahakan areal yang luas seperti ini membutuhkan biaya yang cukup besar belum lagi termasuk prasarana dan sarana (seperti jalan-jalan, jembatan, alat-alat, pengangkutan yang dapat menghubungkan tempat dilakukannya produksi dan konsumen). Keseluruhan biaya tersebut masih sulit sekali dipikul oleh pihak swasta yang berarti kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta sangat dibutuhkan. Untuk tujuan ini sangat diharapkan agar pemerintah berperan untuk memberikan bantuan di bidang prasarana dan sarana sehingga seluruh kegiatan dapat berjalan selaras, dan dengan demikian pemerintah dengan cepat memperoleh dana yang ditanamkannya melalui pajak atas keuntungan atau pendapatan perusahaan.

2. Pemilihan lokasi dalam hal ini juga merupakan faktor penting. Menurut peraturan yang menyangkut hal ini, untuk kegiatan PMA, secara umum dikatakan untuk diusahakan di Luar Pulau Jawa. Kerja sama secara lebih baik antara pihak pemerintah dan pihak swasta dalam hal ini sangat dibutuhkan. Pihak pemerintah dalam hal ini perlu memberi pengarahan dan bimbingan dalam memilih lokasi tertentu dengan menghubungkannya dengan rencana pembangunan wilayah yang akan dilaksanakan. Dengan tindakan seperti ini diharapkan pihak swasta menjadi lebih terangsang melakukan investasi karena adanya kepastian mengenai prospek kegiatan yang akan dilakukan.
3. Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa untuk beberapa bahan pangan tertentu, biaya untuk menghasilkannya adalah lebih rendah di dalam negeri dibandingkan dengan luar negeri. Tetapi kalau diteliti lebih lanjut ternyata harga yang berlaku di dalam negeri dan luar negeri tidak atau kurang memberi rangsangan bagi pihak penanam modal untuk menanamkan modalnya. Hal ini terjadi karena untuk beberapa komoditi tertentu (misalnya beras), pemerintah menentukan harga dan tidak memperkenankan untuk melakukan ekspor. Memang pemerintah menyadari hal ini dan ini terbukti dari tindakan pemerintah yang setiap tahun menaikkan harga pembeliannya. Kebijaksanaan seperti ini perlu diingkatkan. Dengan perkataan lain pemerintah sebaiknya menyesuaikan harga komoditi pertanian tertentu, sesuai dengan situasi dan kondisi supaya tidak menimbulkan persoalan bagi masyarakat. Dan yang penting dari tindakan semacam ini adalah untuk menolong lapisan masyarakat yang tingkat pendapatannya masih rendah, yaitu masyarakat yang bergerak di bidang pertanian dan yang merupakan bagian terbesar dari masyarakat Indonesia. Dengan peningkatan agribisnis pendapatan petani akan meningkat; ini akan memperbesar aktivitas perekonomian, sehingga pendapatan nasional akan naik.
4. Dalam pembukaan areal baru tentu timbul masalah yang berhubungan dengan pemilikan dan pemindah milikan tanah. Persoalannya mungkin saja tidak bisa diselesaikan tanpa adanya campur tangan dari pemerintah.

Dengan demikian perhatian terhadap masalah ini perlu dicurahkan sehingga tidak menimbulkan keresahan bagi masyarakat ataupun ketidakpastian bagi para pengusaha atau penanaman modal.

5. Para pengusaha di dalam agribisnis perlu memperhatikan kegiatan pertanian masyarakat di lokasi usahanya. Agar dengan demikian kegiatan usaha tersebut dapat ikut membantu dan menampung kegiatan masyarakat yang sudah ada. Dengan bantuan pemerintah dapat dilakukan usaha-usaha pembinaan kepada masyarakat.
6. Dalam uraian sebelumnya telah disebutkan bahwa salah satu keuntungan dari agribisnis adalah dapat menyuksekan usaha transmigrasi dan tujuan pokok dari transmigrasi itu sendiri. Adalah jelas bahwa tujuan dari transmigrasi bukan hanya untuk mengatasi masalah kepadatan penduduk. Tetapi yang paling pokok adalah memperbaiki taraf hidup dari masyarakat khususnya mereka yang ditransmigrasikan. Memang bila agribisnis yang berlokasi di Luar Pulau Jawa berhasil baik, dengan sendirinya dapat mengundang transmigrasi spontan. Tetapi memperhitungkan dana yang kita punyai dan peruntukan untuk pembangunan masih sangat terbatas, adalah merupakan kegiatan yang tepat bila usaha transmigrasi dapat dikaitkan dengan agribisnis. Dengan demikian maka dana yang terbatas tersebut (baik dari pihak pemerintah maupun pihak swasta) dapat dipergunakan secara lebih efektif. Kebijaksanaan seperti ini tentu menuntut adanya kerja sama antara pihak penanam modal dan pihak pemerintah.
7. Tujuan jangka panjang pembangunan sektor pertanian di Indonesia pada dasarnya selain agar kita dapat berdiri sendiri atau menghasilkan sendiri bahan pangan yang kita butuhkan, juga agar Indonesia dapat mengeksporinya ke luar negeri. Bila hal ini dapat diterima maka sudah selayaknya bila mulai dari saat sekarang dilakukan persiapan-persiapan ke arah tujuan tersebut, persiapan-persiapan yang dimaksudkan dapat berupa misalnya, penelitian-penelitian tentang jenis tanaman yang mempunyai harapan dapat diperdagangkan di pasar internasional; penyempurnaan dalam bidang yang menyangkut prosedur sehingga komoditi yang dihasilkan dapat sampai di tempat tujuan secara cepat. Hal ini merupakan hal yang penting; karena daya tahan hasil produksi pertanian pada umumnya relatif singkat.
8. Ilmu pengetahuan berkembang dengan sangat cepat dan dalam banyak hal kemajuan tersebut sangat membantu kita dalam usaha meningkatkan taraf hidup masyarakat banyak. Kemampuan kita misalnya dalam hal membuat hujan buatan sangat membantu dalam usaha mengembangkan usaha pertanian. Kemampuan kita dalam menemukan bibit-bibit unggul, cara pengairan baru, cara bercoek tanam sangat membantu dalam usaha meningkatkan produksi. Tetapi sehubungan dengan usaha agribisnis terdapat masalah yang tidak dapat dipecahkan oleh ilmu pengetahuan itu sendiri atau kalaupun dapat dipecahkan, penanggulangannya terlambat. Misalnya

gangguan alam seperti cuaca atau gangguan hama. Hal ini perlu mendapat perhatian.

9. Salah satu tujuan perusahaan yang berkecimpung dalam agribisnis adalah untuk memperoleh laba. Karena itu pengelolaan perusahaan harus dilakukan dengan baik; dalam hal ini prinsip-prinsip manajemen harus diterapkan. Menurut pendapat kami manajemen tingkat rendah perlu diikutsertakan dalam usaha memperkembangkan kegiatan perusahaan. Dalam pembuatan rencana perusahaan, sebaiknya diadakan kerja sama antara semua tingkat manajemen; partisipasi dapat dilakukan dalam kelompok kecil, di mana dibahas persoalan untuk meningkatkan mutu produksi. Hasil kelompok dapat dijadikan pertimbangan untuk manajemen puncak. Selanjutnya dapat dibuat rencana perusahaan, di mana pada waktu-waktu tertentu diadakan tinjauan kembali, apakah usaha yang dicapai perusahaan sesuai dengan apa yang direncanakan. Dengan demikian perusahaan berfungsi lebih baik. Konsep ini dinamakan "Total Quality Control Concept" yang berhasil diterapkan di Jepang. Kami yakin, bahwa usaha ini dapat dipraktekkan pula di sektor agribisnis di Indonesia.

Kiranya masih banyak lagi faktor-faktor yang perlu mendapat perhatian dalam usaha menyukseskan agribisnis. Tetapi dengan uraian di atas diharapkan gambaran permasalahan yang timbul dalam usaha menyukseskan usaha tersebut menjadi semakin jelas.

#### IV. KESIMPULAN

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1978 disebutkan bahwa prioritas pembangunan dalam Pelita III dititikberatkan pada perkembangan bidang pertanian menuju swasembada pangan. Kebijaksanaan yang bersifat jangka pendek ini dapat dikatakan sangat tepat karena dengan swasembada dalam bidang pangan kita memperoleh banyak keuntungan baik dilihat dari segi ekonomi, politik dan sosial. Keuntungan tersebut akan jelas terlihat bila kita memperhatikan negara kita yang sampai saat ini masih tergantung kepada dunia luar dalam hal pangan atau terpaksa mengimpor sebagian kebutuhan pangan pada hal kita sendiri mampu untuk menghasilkannya.

Pembangunan sektor pertanian dalam bentuk peningkatan produksi khususnya komoditi pangan pada hakekatnya bukan hanya ditujukan untuk mencapai swasembada khususnya bila dilihat untuk jangka panjang. Dalam jangka panjang kita mengharapkan dapat mengekspor hasil produksi yang dimaksudkan karena dengan demikian kita akan dapat mempercepat usaha pembangunan yang sedang kita laksanakan.

Salah satu usaha untuk mencapai tujuan yang dimaksudkan adalah melalui agribisnis. Kegiatan seperti ini sangat penting karena keuntungan yang dapat diperoleh darinya sangat banyak dan yang terutama adalah peningkatan lapangan kerja yang dalam gilirannya akan meningkatkan pendapatan masyarakat; menghemat dan merupakan sumber devisa, sumber pendapatan bagi negara dan mengurangi arus urbanisasi.

Pemerintah dengan kebijaksanaannya telah mulai menggerakkan agribisnis akan tetapi agar usaha ini dapat berjalan seperti yang diharapkan maka dibutuhkan perencanaan dan penanganan yang secara teratur dan terpadu dan untuk ini dibutuhkan kerja sama yang saling menunjang antara pihak pemerintah dan pihak swasta (penanam modal). Kerja sama yang dimaksudkan akan meliputi usaha bersama dalam menanggulangi masalah-masalah yang kini dihadapi dan yang akan dihadapi.

Kami juga ingin memberi perhatian pada faktor manusia. Walaupun terdapat sarana dan perencanaan yang baik, tetapi tanpa usaha yang sungguh-sungguh dari orang-orang yang bersangkutan, agribisnis tidak akan dapat berkembang dengan baik. Pembangunan negara tidak hanya tergantung pada jumlah dana yang dapat dipergunakan tetapi faktor manusia memegang peranan yang sangat penting. Oleh karena itu dalam agribisnis ini setiap manusia yang terlibat perlu menyadari kontribusi dan peranannya dalam pembangunan negara. Dengan sikap mental yang demikian itu, kami yakin bahwa pada suatu saat melalui agribisnis kita dapat menuju ke swasembada pangan dan peningkatan ekspor.

Akhirnya perlu juga kami kemukakan di sini bahwa dalam agribisnis ada banyak faktor-faktor ketidakpastian di luar jangkauan kemampuan manusia. Ketidakpastian ini tentunya merupakan tantangan dan rangsangan bagi kita untuk berusaha. Dengan adanya ketidakpastian ini juga hidup kita menjadi lebih dekat dengan kekuatan di luar kita yaitu Pencipta kita. Karena kita makin dapat merasakan bahwa manusia dapat berusaha, tapi pada akhirnya juga Tuhan yang menentukan segalanya.

